



Foto: Midia Ninja

DEMOCRACIA INACABADA

UM RETRATO DAS
DESIGUALDADES BRASILEIRAS
2021



OXFAM
Brasil

www.oxfam.org.br



FICHA TÉCNICA

Este relatório foi escrito por Jefferson Nascimento e coordenado por Maitê Gauto e Katia Maia. Ele é resultado de um esforço que envolveu a equipe da Oxfam Brasil e contou com contribuições de pesquisadores e especialistas diversos.

Em especial, faz-se necessário um agradecimento a Anielle Franco, Arthur Welle, Cristiano Rodrigues, Danusa Marques, Erika Hilton, Gustavo Ferroni, Jorge Cordeiro, Luana Passos, Maitê Gauto, Marina Barros, Michelle Ferreti, Natália Neris, Nathalie Beghin, Oscar Vilhena, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza, Rafael Georges, Roberta Eugênio, Samantha Federici, Tauá Pires, Viviane Gonçalves e Wânia Sant'Anna.

Revisão de Texto e Copy Desk

Eros Camel | © Camel Press

Projeto Gráfico e Diagramação

Brief Comunicação

Publicado em 9 de agosto de 2021

O apoio de doadores torna possível a realização deste relatório e de outros trabalhos da Oxfam Brasil. Para contribuir com qualquer valor, acesse doe.oxfam.org.br/desigualadadenao



/oxfambrasil

DEMOCRACIA INACABADA

UM RETRATO DAS
DESIGUALDADES BRASILEIRAS
2021



OXFAM
Brasil

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
INTRODUÇÃO	9
PARTE 1: DEMOCRACIA E DESIGUALDADES	13
O PAPEL DA DEMOCRACIA NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES	15
PARTE 2: DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	19
PARTICIPAÇÃO ELEITORAL	20
Voto e direito ao sufrágio (1822-2019)	21
Participação política e inclusão	24
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	26
Conselhos de políticas públicas	27
Conferências e Orçamento Participativo	29
RECENTES ATAQUES À PARTICIPAÇÃO SOCIAL E IMPLICAÇÕES PARA AS DESIGUALDADES BRASILEIRAS	30
PARTE 3: DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO	33
DOAÇÕES DE CAMPANHA E PODER ECONÔMICO	36
REPRESENTAÇÃO DE GÊNERO	38
Representação no plano federal	38
Representação nos planos estaduais e municipais	42
Representação no plano municipal	44
REPRESENTAÇÃO DE PESSOAS NEGRAS E INDÍGENAS	46
Representação no plano federal	47
Representação nos planos estaduais e municipais	49
Barreiras de acesso a candidaturas negras e indígenas	51
ELEIÇÕES 2020: AVANÇOS INCREMENTAIS NA REPRESENTATIVIDADE, PORÉM LONGO CAMINHO À FRENTE	54
Inédita maioria de candidaturas de pessoas negras e maior número de candidaturas de mulheres da história	54
Candidaturas coletivas: diversidade e multiplicidade	57
Candidaturas eleitas: avanços incrementais e longo caminho a percorrer	58
REFORMA ELEITORAL 2021: RISCO DE RETROCESSOS	60
Distritão	61
Reserva de vagas para mulheres e fim de cotas de gênero	62
PARTE 4: PROPOSTA PARA MELHORAR A DEMOCRACIA BRASILEIRA	63
CARTA PRETA: A POLÍTICA QUE QUEREMOS	67
NOTAS	72

APRESENTAÇÃO

O ano de 2020 foi marcado por uma epidemia global que afetou profundamente as relações sociais e interpessoais em todo o mundo. No Brasil, além da tragédia das milhares de famílias que perderam entes queridos vitimados pelo novo coronavírus, a pandemia deixou à mostra múltiplas desigualdades, no âmbito econômico, social, político e sanitário. A crise econômica, iniciada em 2015, se agravou com a pandemia e desde o início tem sido enfrentada por meio de medidas de austeridade fiscal, entre elas a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos), que tem impactado o orçamento de políticas públicas sociais, medidas fundamentais para a redução dos indicadores de desigualdade na primeira década e meia do século XXI.

Enquanto milhões de pessoas lutam para sobreviver em um cenário de incertezas, poucas centenas prosperam com as oportunidades de negócios provenientes da crise pandêmica. De acordo com a terceira pesquisa de opinião Oxfam Brasil/Datafolha, quase nove em cada dez brasileiros acreditam que o progresso do país depende da redução da distância entre pobres e ricos. Ainda, 85% dos brasileiros entendem que é obrigação dos governos diminuir essa distância. As desigualdades de gênero e raça também são percebidas pela população, quando 62% reconhecem que mulheres tem menores salários por serem mulheres e 58% também reconhecem que pessoas negras tem menores salários por serem negras.

Esse descompasso entre as percepções sociais sobre as desigualdades e as medidas adotadas pelo corpo político do país (como as medidas de austeridade fiscal e o caráter de excepcionalidade das medidas de proteção social do último ano) tem raízes em um quadro de sub-representação de grupos sociais demograficamente majoritários, porém minoritários no campo político, principalmente mulheres e pessoas negras. A desigualdade política tem impacto na desigualdade econômica, que se acentua à medida em que as elites decisórias seguem não refletindo as demandas da diversidade de seus representados.

Em 2017, a Oxfam Brasil retratou as desigualdades do nosso país por meio de dados sobre renda, patrimônio e distribuição de serviços essenciais. O relatório *A Distância que nos Une* perpassou seis temas de importância no combate às desigualdades: sistema tributário, gastos sociais, educação, discriminação, mercado de trabalho e acesso à democracia.

Em 2018, esse debate foi retomado e aprofundado, por meio da análise de dados da série histórica sobre renda e patrimônio, e o debate sobre tributação e gasto social. O relatório *País Estagnado* destacou um processo de estagnação do processo de redução das desigualdades e a adoção de uma política fiscal regressiva, e seus efeitos na distribuição de renda.

O relatório **Democracia Inacabada: um retrato das desigualdades brasileiras - 2021**, aqui apresentado, analisa a relação entre desigualdades e democracia no Brasil, jogando luz sobre a participação e representação como indispensáveis para efetivar comandos constitucionais por uma sociedade mais justa e igualitária em nosso país.

Como destacado em diversos estudos, a adoção de políticas públicas sociais inclusivas é o meio mais eficaz de combater as desigualdades, principalmente em um contexto de conjugação de crises econômica e sanitária. A consolidação e garantia dessas políticas depende de uma representação política que reflita de forma equilibrada o conjunto da sociedade brasileira. Faz-se necessária a ampliação da presença e participação das pessoas negras, povos indígenas, mulheres e LGBTQIA+ nos espaços decisórios e de poder, para mitigar os efeitos da sub-representação política de estratos sociais excluídos e grupos mais vulnerabilizados.

Com este relatório, a Oxfam Brasil quer contribuir com o debate sobre os elementos que impossibilitam uma resposta adequada à distância de representação entre a elite e a grande maioria da população excluída do clube do poder. Construir uma sociedade livre, justa e solidária, e garantir o desenvolvimento nacional por meio da erradicação da pobreza, da marginalização e da redução de desigualdades sociais e regionais, estão entre os primeiros objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme preceitua o Art. 3º da Constituição Federal de 1988. Em um contexto de crise econômica e sanitária, se faz urgente que os atuais tomadores de decisão do país sejam cobrados por esses objetivos.

Mais justiça, menos desigualdades!

Katia Maia

Diretora Executiva

Hélio Santos

Presidente do Conselho Deliberativo



Ato em defesa da democracia brasileira realizado no Rio de Janeiro, 2018.

Foto: Tania Rego/Agência Brasil

INTRODUÇÃO

O debate sobre desigualdades no Brasil está na ordem do dia. A crise econômica que se abateu sobre o país a partir de 2015 interrompeu a trajetória de redução da desigualdade de renda no país. Em 2018, a Oxfam Brasil apontou que, pela primeira vez desde o início dos anos 2000, o Brasil viu sua distribuição de renda estacionar¹. Nos anos seguintes, com a persistência da crise econômica e a adoção de uma política de austeridade fiscal que reduziu gastos sociais, esse cenário se deteriorou a partir do aumento do desemprego e a interrupção de políticas como a do aumento real do salário-mínimo². As políticas de austeridade, como a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de gastos) e a reforma trabalhista, pouco consideraram o impacto sobre os grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade, como a demanda por serviços públicos e a precarização do trabalho.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), com base em dados de 2018, Brasil era o oitavo país mais desigual do mundo, além de primeiro fora do continente africano³. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴, do mesmo ano, revelam que a desigualdade de renda no Brasil alcançou o maior patamar desde 2012. A renda dos 10% mais ricos do país era 13 vezes mais alta do que a dos 40% mais pobres. A concentração de renda medida pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) voltou a crescer no Brasil em 2018, depois de muitos anos de redução. Negras, negros e mulheres, que são a maioria da base da pirâmide social brasileira, continuam a ser os mais prejudicados neste contexto. Miséria e pobreza seguem em trajetória de crescimento pelo quinto ano consecutivo e, em 2018, o Brasil tecnicamente estaria de volta ao Mapa da Fome da ONU, tendo superado a marca de 5% de sua população em situação de insegurança alimentar grave.

Nesse contexto, o governo de Jair Bolsonaro extinguiu 93% dos colegiados participativos ligados à administração federal – um ataque inequívoco à participação, à transparência e ao controle social de políticas públicas – abrangendo conselhos que tratavam de temas como segurança alimentar, trabalho decente, política de drogas, pessoas com deficiência, Previdência Social, pessoas idosas, LGBTQIA+ e política indigenista.

E então veio a pandemia de covid-19. A pior crise sanitária das últimas décadas expõe e aprofunda as desigualdades no Brasil, apontando para um cenário de piora dos indicadores sociais e econômicos, mesmo com a adoção de medidas emergenciais de transferência de renda, que seguraram a escalada as desigualdades em 2020⁵. No final deste ano, o Brasil tinha 116,8 milhões de pessoas em condição de insegurança alimentar, o equivalente a 55% da população do país, com 19,1 milhões em situação de fome (9% da população brasileira), o pior número desde 2004⁶. Com a pandemia, quase 8 milhões de postos de trabalho desapareceram, fazendo com que, de forma inédita, menos da metade das pessoas em idade para trabalhar esteja empregada⁷.

Por outro lado, 2020 também foi um ano de eleições municipais, colocando na agenda do debate público os desafios da desigualdade na representação política no Brasil, uma barreira estrutural à adoção de políticas públicas mais inclusivas e eficazes, capazes de responder às demandas urgentes dos grupos mais vulnerabilizados e ao crescimento das desigualdades no país.

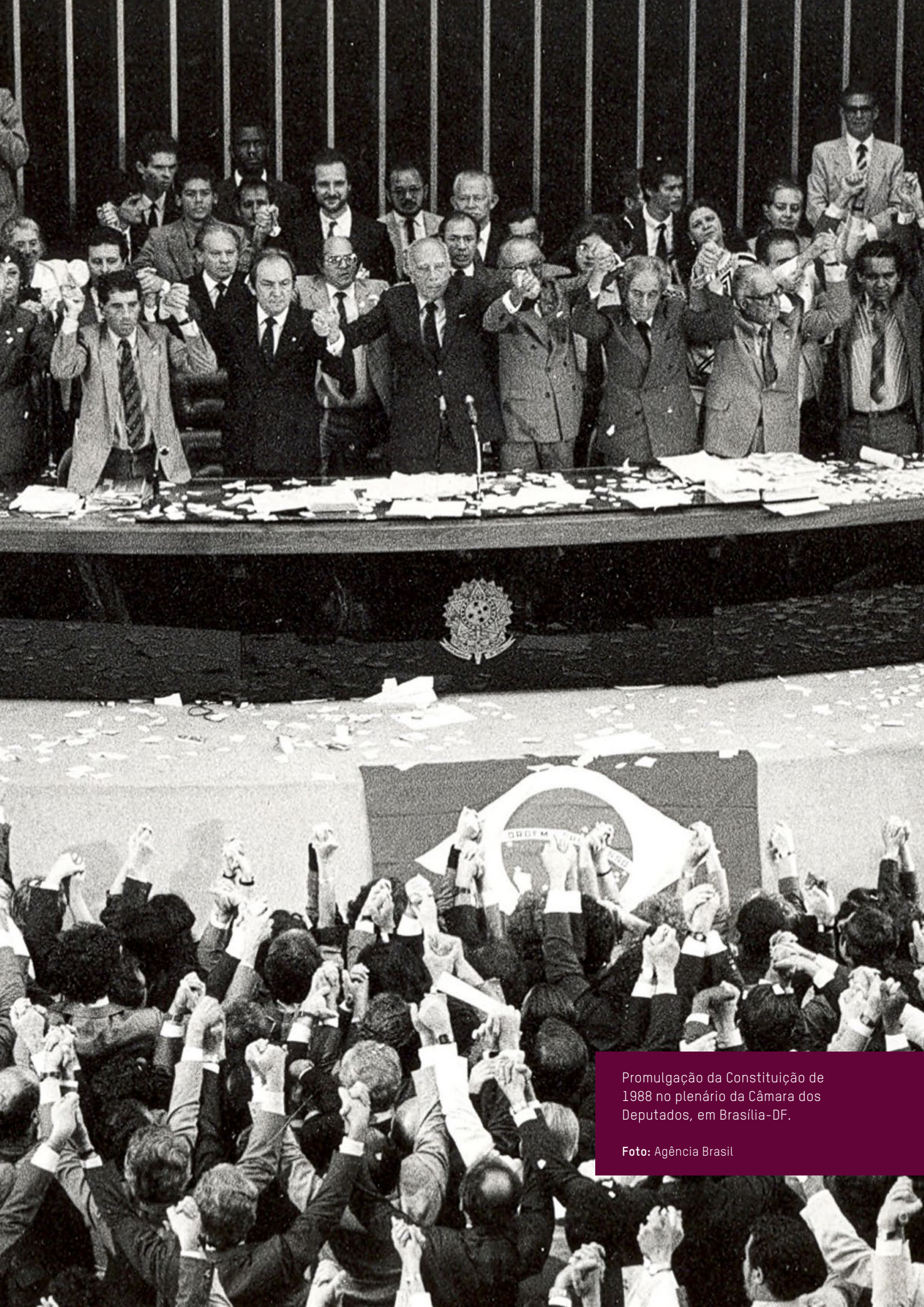
Com a Constituição Federal de 1988, a ampliação sem precedente histórico do direito ao sufrágio, além de incluir milhões de pessoas anteriormente deixadas à margem do processo eleitoral (por exemplo, os analfabetos), garantiu que extensa parcela da população efetivamente pudesse escolher seus representantes e participar de decisões públicas com reflexos importantes em sua vida e destino. Ao lado da previsão de serviços públicos universais, tais avanços democráticos representaram inegável avanço em prol de uma sociedade mais justa e igualitária no Brasil. Tais diretrizes, de indubitável impacto na redução da desigualdade, têm sido limitadas na prática por uma representação política que não reflete a face da população brasileira. Com isso, um grupo político majoritariamente masculino, branco e rico tem influência desproporcional na agenda política brasileira.

A redução das desigualdades no Brasil requer um novo paradigma das políticas públicas, com foco em grupos mais vulnerabilizados, permitindo assim a criação das condições necessárias à uma retomada econômica e social mais justa no país. Para isso, é fundamental reduzir as desigualdades de representação política, para reequilibrar a distribuição do poder político e fomentar um ambiente de tomada de decisões mais equitativo.

Dada a importância que as questões de participação e representação política têm para uma estratégia eficiente de redução das desigualdades, a Oxfam Brasil lança seu relatório **Democracia Inacabada: um retrato das desigualdades brasileiras - 2021**.

A pandemia de covid-19 escancarou as desigualdades nacionais e a mitigação de seus impactos, bem como a retomada da trajetória de redução das desigualdades requer instituições democráticas efetivamente representativas, assegurando participação às maiorias demográficas (e minorias políticas) de mulheres e pessoas negras, além de permitir a criação e implementação de políticas públicas sociais comprometidas com uma sociedade justa e solidária.

Este relatório está dividido em quatro partes⁸. Na **Parte 1**, discutiremos brevemente o papel da democracia no combate às desigualdades. A **Parte 2** terá como foco a discussão sobre a participação em uma sociedade democrática, enquanto a **Parte 3** debaterá a representação política no Brasil, analisando como a redução dos espaços participativos e a sub-representação de maiorias demográficas e grupos vulnerabilizados comprometem a adoção de políticas públicas sociais que contribuam para a redução de desigualdades. Por fim, na **Parte 4**, propomos uma agenda de trabalho baseada nesses tópicos, visando um país com mais justiça e menos desigualdades.



Promulgação da Constituição de 1988 no plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília-DF.

Foto: Agência Brasil

PARTE 1: **DEMOCRACIA E** **DESIGUALDADES**

A história do Brasil é profundamente marcada pelas desigualdades, refletindo um passado de espoliação colonial e da barbárie da escravidão. Por muito tempo, foi adotada no país uma política de voto censitário, com restrição à participação eleitoral formal plena de mulheres e de pessoas em situação de rua até o final da década de 1940, e de pessoas analfabetas até 1985. Ainda hoje o sistema eleitoral é incompleto, limitando por exemplo a participação eleitoral de pessoas condenadas criminalmente⁹. Práticas patrimonialistas capazes de cristalizar interesses privados acima dos públicos são indissociáveis de um quadro endêmico de desigualdade que, cabalmente, impede a consolidação de uma sociedade mais democrática, justa e igualitária.

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, diz a Constituição Federal logo em seu art. 1º, consagrando uma visão de sociedade pautada no Estado Democrático de Direito, amparada na ampliação do direito ao sufrágio e no reconhecimento da relevância da participação cidadã na elaboração, implementação e controle social das políticas públicas¹⁰. Como resultado, milhões de pessoas anteriormente à margem de importantes políticas públicas passaram a se beneficiar da ampliação do acesso à saúde, educação e assistência social, com relevante impacto na redução da desigualdade. Esse processo se intensificou a partir do início dos anos 2000, com o fortalecimento dos investimentos sociais ao longo de diferentes governos. Resultado: uma década e meia de queda contínua dos indicadores de desigualdade.

Como uma trajetória de 15 anos de redução de desigualdades, fundada em parâmetros constitucionais reiterados por governos de diferentes vertentes, foi tão rapidamente revertida e resiste a uma nova retomada de redução após meia década? Como amplos estratos sociais excluídos de políticas públicas antes da Constituição Federal de 1988 conseguiram se fazer ouvir por décadas, mas, desde 2015, se veem impotentes de refrear a ampliação da diferença de renda entre pobres e ricos?

Em um contexto de profunda crise econômica e sanitária, em um país fundado sobre uma estrutura social, política e econômica racista e sexista, um sistema político mais representativo e comprometido com a geração

de políticas públicas inclusivas se faz fundamental para criar e garantir condições de exercício pleno de direitos e acesso aos serviços básicos fundamentais à retomada da redução da pobreza e da desigualdade no país.

No centro deste debate, é essencial ressaltar que as desigualdades de gênero e raça são estruturantes da desigualdade de representação política no Brasil. Qual é o contexto atual e o que precisa ser feito para assegurar maior participação política de mulheres e pessoas negras?

Nesta parte do relatório, discutiremos o vínculo entre democracia e desigualdades, pauta que será aprofundada nas seções subsequentes, que debaterão o papel da participação e representatividade na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.



O PAPEL DA DEMOCRACIA NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES

A existência da democracia é condição para redução de desigualdades? O Brasil sob regimes autoritários foi capaz de encurtar a distância entre ricos e pobres?

Muitos estudos têm se debruçado sobre a relação entre democracia e desigualdade, buscando estabelecer causalidade entre regimes democráticos e a criação de uma sociedade igualitária. Mesmo não havendo hoje uma resposta definitiva a esse questionamento, alguns pesquisadores foram capazes de mapear as variações de concentração de renda desde o início do século 20 no Brasil.

A partir de quase nove décadas de dados tributários, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza empreendeu a análise mais completa sobre a variação da concentração de renda no topo da pirâmide social brasileira¹¹, que centraliza parcela considerável da renda nacional. Cotejando os ciclos políticos com as variações nas frações da renda recebida pelos mais ricos, Souza buscou encontrar conexões entre os dois campos, partindo do pressuposto de que a concentração de renda no topo da pirâmide tem caráter inercial, e que mudanças significativas e duradouras na desigualdade tendem a ocorrer em momentos de crise e ruptura¹².

Como resultado, Souza identificou três períodos de rápida piora na desigualdade no Brasil¹³: a) fim da República Velha e o Estado Novo, entre 1926 e 1945; b) início da ditadura militar de 1964; e c) hiperinflação decorrente da crise econômica e política dos anos 1980.

No primeiro período, que compreende o fim da República Velha e o Estado Novo varguista, o 1% mais rico saltou de 20% da renda nacional para 28%, com pico de 30% entre 1942 e 1943¹⁴. A repressão e o autoritarismo da ditadura Vargas conviveu com a acomodação de interesses e pressões da parcela mais rica da população, fenômeno que passou ao largo da ampliação das bases sociais do Estado e se coaduna com a estabilidade da estratificação da sociedade à época¹⁵. Parte do período coincide com os anos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), cuja crise decorrente nos países ricos e a necessidade de mobilização social catalisaram mudanças estruturais

que impactaram na redistribuição de renda e na consolidação de políticas sociais mais igualitárias naqueles países¹⁶.

A DEMOCRACIA DEPENDE DA EXISTÊNCIA DE UM CERTO DE PADRÃO DE IGUALDADE ENTRE OS CIDADÃOS, SEM O QUE, OS GRUPOS COM MAIOR ACESSO A RECURSOS E INFORMAÇÃO IRÃO EXERCER UMA INFLUÊNCIA DESPROPORCIONAL SOBRE AQUELES QUE SE ENCONTRAM EM POSIÇÃO DE GOVERNO

Oscar Vilhena Vieira, professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Direito SP

No Brasil, ao contrário, o reduzido impacto social e econômico causado pelo conflito mundial trouxe vantagens a determinados setores — como os de produção de carne, algodão e café, além de outras áreas afetadas pela guerra nos Estados Unidos da América (EUA) e em países europeus —, proporcionando a expansão das exportações e o aumento da concentração da renda no topo¹⁷. Se consolidava, assim, um projeto desenvolvimentista alinhado com o empresariado, incluindo restrições a direitos trabalhistas para as “indústrias de guerra” a partir de 1942¹⁸.

Na vigência da ditadura civil-militar brasileira de 1964 a 1985, houve um aumento da concentração de renda no topo, revertendo a tendência de queda verificada nas duas décadas anteriores¹⁹. Entre as políticas que contribuíram para essa redução, estava o aumento de 100% do salário-mínimo em 1954 — medida do então ministro do Trabalho de Getúlio Vargas, João Goulart, que acabou deposto após o aumento. Este fora apenas o segundo reajuste do salário-mínimo desde o congelamento de salários de 1943.

Nos primeiros anos da ditadura iniciada em 1964, o 1% mais rico passou de 17-19% da renda nacional, no início dos anos 1960, para 26%, em 1971, maior marca desde o pico do início dos anos 1940, fechando a década de 1970 na casa dos 25%²⁰.

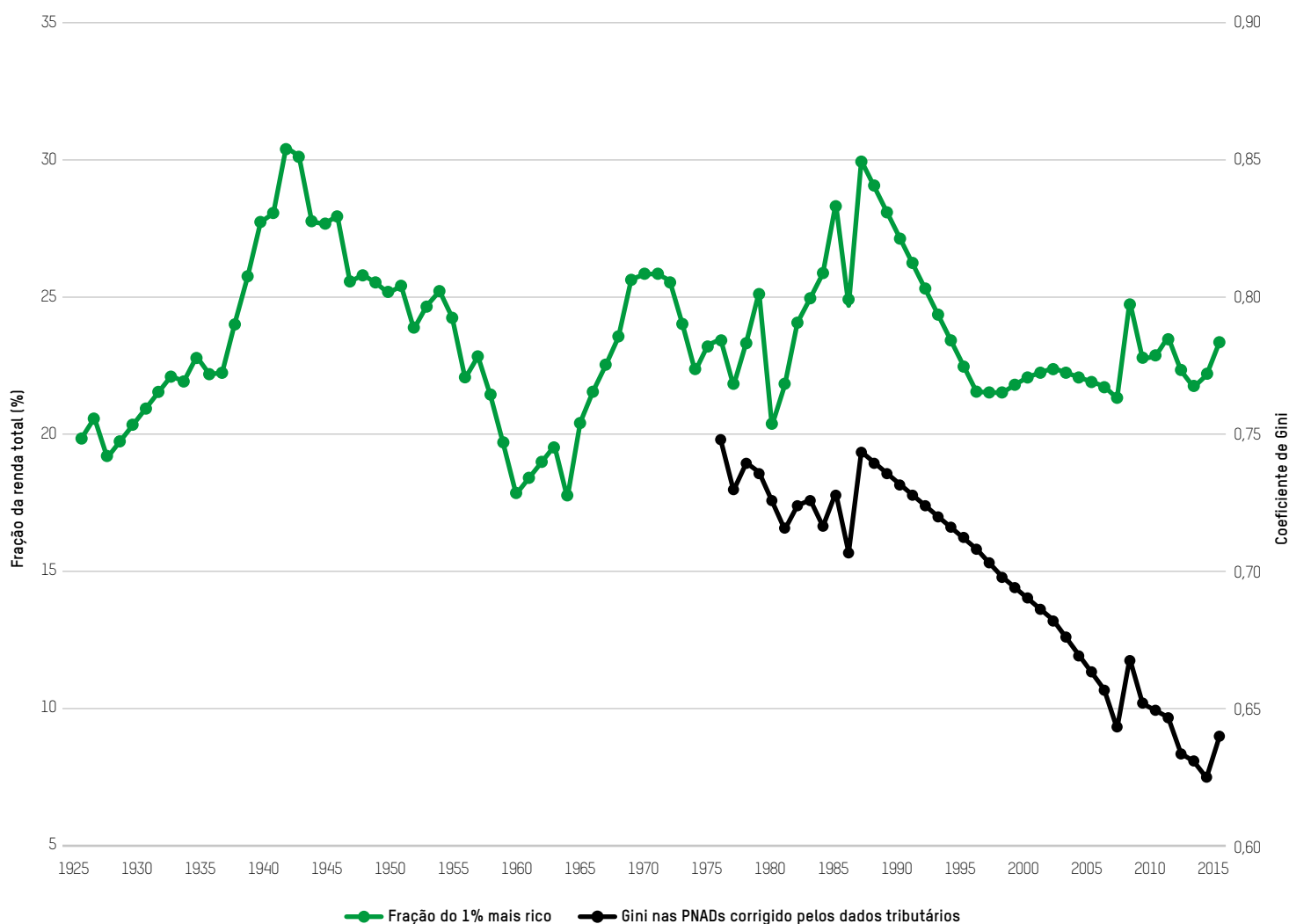
A adoção de medidas privilegiando ganhos de capital sobre prejuízo do elemento trabalho — incluindo uma política salarial restritiva responsável pela redução de 30% no valor real do salário-mínimo entre 1964 e 1974²¹, a repressão a sindicatos e outros movimentos reivindicatórios, e o favorecimento de ocupantes da alta hierarquia de grandes empresas²² — exemplifica as políticas sociais e econômicas adotadas pelo regime autoritário que contribuíram para o aumento da desigualdade no período. Essas políticas dificilmente seriam aprovadas em um contexto democrático²³, à luz de movimentos sociais reivindicatórios, de natureza sindical e estudantil, entre outros, que haviam florescido nos anos anteriores à ruptura institucional em 1964.

Durante a década de 1980, a transição para a democracia ocorreu em contexto de grave crise econômica, um agravamento do desequilíbrio da economia brasileira acelerado pelos efeitos da segunda crise do petróleo, de 1979²⁴. As inócuas tentativas de estabilização econômica, e a hiperinflação decorrente, que catapultou a concentração no 1% mais rico acima dos 30% da renda nacional, próximo ao pico histórico verificado na década de 1940²⁵, contribuíram para o incremento da desigualdade no país, período que ficou conhecido como “década perdida”²⁶.

AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS TENDERÃO A REFORÇAR OS MECANISMOS DE DESIGUALDADE E A DEMOCRACIA IRÁ SE DEGENERANDO, ATÉ ENTRAR EM CRISE. ASSIM, NÃO SERIA INCORRETO DIZER QUE, SEM UM PADRÃO MÍNIMO DE IGUALDADE, A DEMOCRACIA SEMPRE ESTARÁ INCOMPLETA, POIS NÃO SERÁ CAPAZ DE REFLETIR O INTERESSE DE TODOS OS ATORES DA SOCIEDADE DE MANEIRA EQUÂNIME

Oscar Vilhena Vieira, professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Direito SP

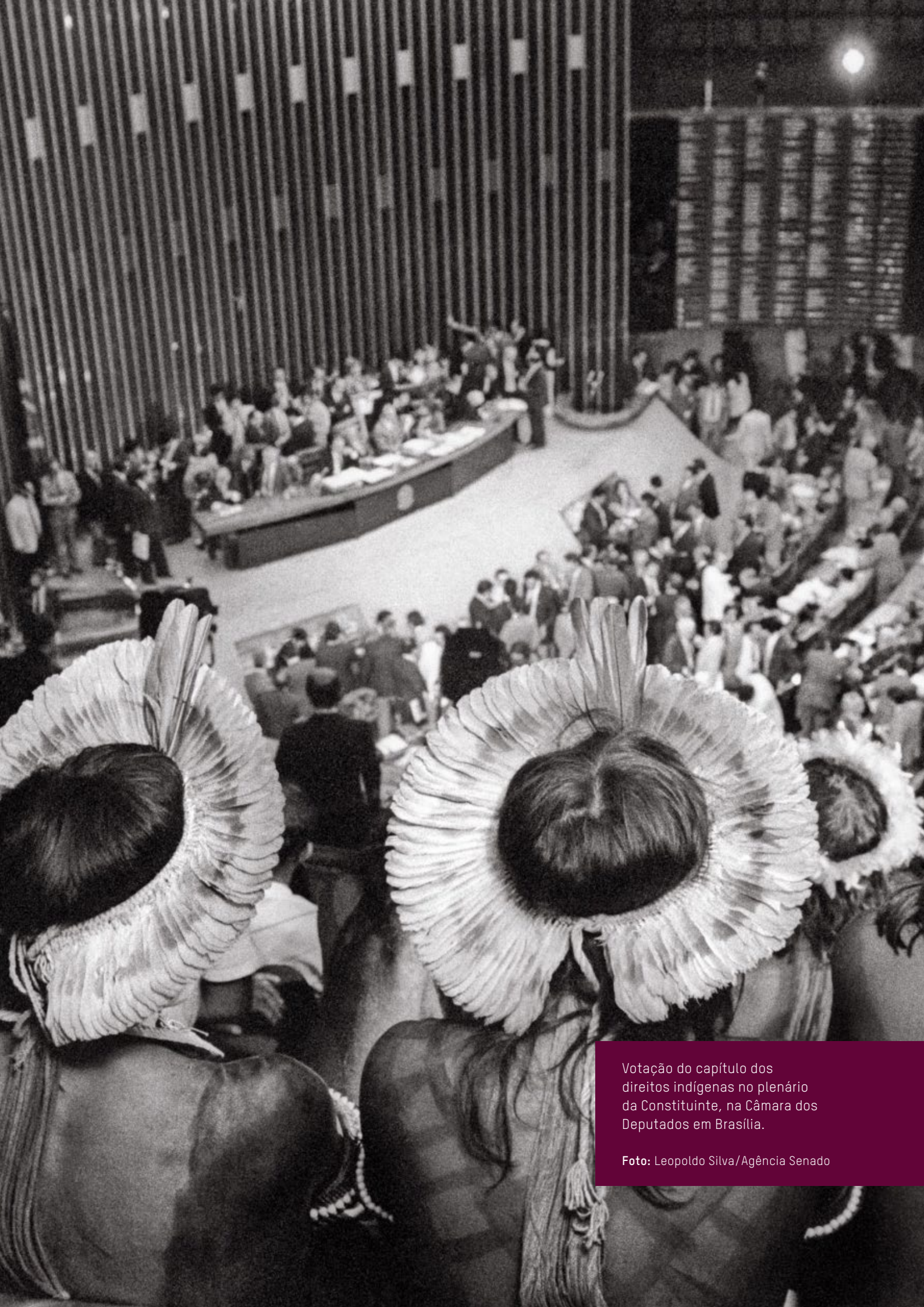
Fração do 1% mais rico e coeficiente de Gini corrigido pelos dados tributários – Brasil, 1926–2015



Fonte: SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. 2018b. *A history of inequality: Top incomes in Brazil, 1926–2015*. *Research in Social Stratification and Mobility*, 57, 35–45

A análise dos três períodos em que se verificou aumento da desigualdade aponta para uma relação entre mais democracia e menos desigualdade. Porém, se no caso brasileiro (e mundial, vide Chile a partir de 1973 e Alemanha nos anos 1930), períodos de ditadura estão, em geral, associados a mais desigualdade, períodos de (re) democratização nem sempre implicam em indicadores ligados a uma sociedade mais justa e igualitária²⁷. Exemplos de países que se tornaram mais igualitários durante ditaduras ou mais desiguais sob a democracia indicam que o sistema político não explica, sozinho, as variações na concentração de renda, sendo necessário analisar as políticas públicas adotadas no período²⁸.

Aferir o potencial redutor de desigualdades advindo da democracia requer analisar o quão igualitário é o próprio sistema político. Uma democracia lastreada em profunda desigualdade política não será capaz de combater a desigualdade social e econômica de maneira eficaz. E, para falar sobre desigualdade política, é essencial olhar para a participação e representação, temas que são objetos das próximas partes deste relatório.



Votação do capítulo dos
direitos indígenas no plenário
da Constituinte, na Câmara dos
Deputados em Brasília.

Foto: Leopoldo Silva/Agência Senado

PART 2: **DEMOCRACIA E** **PARTICIPAÇÃO**

Falar sobre democracia e desigualdades implica em analisar a participação popular no Brasil. Conforme discutido na Parte 1, ainda que regimes autoritários possam ser associados a mais desigualdade, a democracia não garante necessariamente igualdade, sendo necessário verificar o tipo e impacto das políticas públicas adotadas em cada um dos períodos para entender essa dinâmica.

Nesse sentido, as restrições à participação popular que marcam regimes de caráter autoritário tendem a favorecer a adoção de políticas que ampliam as desigualdades, ao fomentar o desequilíbrio político entre os mais vulneráveis e os grupos sociais privilegiados. A concentração do poder político nas mãos da elite política e econômica cria condições para uma captura do Estado em benefício dos interesses daqueles que compõem esse grupo²⁹, um fenômeno que será tanto mais intenso quanto mais limitada for a participação popular no processo decisório.

PARTICIPAÇÃO ELEITORAL

A Constituição Federal de 1988 dá destaque à participação eleitoral no capítulo sobre direitos políticos, estabelecendo, no art. 14, que a soberania popular se exercerá pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Entendido como direito público subjetivo do cidadão o poder de eleger, ser eleito e participar da organização e da atividade do poder estatal, o sufrágio universal constitui princípio fundamental da democracia política brasileira, apoiado na identidade entre governantes e governados³⁰. O voto, por sua vez, é o ato político que decorre do exercício do direito de eleger seus representantes e, na atual ordem constitucional do Brasil, tem como característica ser direto, secreto e de igual valor para todos, ou seja, cada eleitor, de ambos os sexos, tem direito a um voto, em cada eleição e para cada tipo de mandato³¹.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ART. 14

A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

Esta conformação, representativa do mais alto grau de participação eleitoral já alcançado no Brasil, foi precedida por alterações consideráveis nos titulares do direito ao sufrágio, influenciando não apenas o caráter democrático dos regimes políticos do país como também indicando os contornos da desigualdade política no Brasil.

Voto e direito ao sufrágio (1822-2019)

Durante o período do Império (1822 a 1889), a Constituição de 1824 estabelecia que todos os homens de 25 anos de idade ou mais, com renda mínima de 100 mil-réis, tinham a obrigação de votar³². As mulheres não votavam, nem as pessoas escravizadas, que não eram consideradas cidadãs. Pessoas libertas podiam votar nas eleições primárias. Não havia limitação para o voto de pessoas analfabetas (cerca de 85% da população), desde que atendidos os demais critérios. As eleições ocorriam em duas etapas: nas primárias, votantes escolhiam os eleitores (que deveriam respeitar os critérios comuns, porém ter uma renda mínima de 200 mil-réis) que participariam da votação propriamente dita; nas secundárias, os eleitores escolhidos votavam em vereadores, deputados e senadores. Os senadores eram escolhidos pelo imperador a partir de uma lista tríplice, com mandato vitalício. Os vereadores e deputados eram eleitos para mandatos de quatro anos. Os presidentes de província — equivalentes hoje a governadores de estado — eram nomeados pelo governo central. Segundo o Censo de 1872, 13% da população, excluindo as pessoas escravizadas, votavam, número que chegou a cerca de 50% da população masculina adulta em 1881³³. Ainda que formalmente o sufrágio durante o Império brasileiro fosse relativamente liberal para os padrões da época³⁴, na prática o processo eleitoral era pautado pela falta de liberdade no exercício do voto, controle por lideranças políticas, fraudes e corrupção³⁵.

A pressão dos chefes políticos sobre a população votante (ou seja, que escolhiam os eleitores) levou a uma reforma eleitoral em 1881, estabelecendo o voto direto, porém aumentando o limite mínimo censitário para 200 mil-réis e excluindo as pessoas analfabetas; à época, apenas 15% da população sabia ler e escrever. Como resultado, houve um corte de 90% do eleitorado nas eleições de 1886, uma restrição na participação eleitoral que ia no sentido contrário ao verificado em outros países à época e que repercutiria nas décadas seguintes³⁶.

Com a proclamação da República, em 1889, precedida pela abolição da escravatura por meio da Lei Áurea no ano anterior, o direito ao sufrágio previsto na Constitui-

ção de 1891 seguiu os parâmetros da reforma eleitoral de 1881, com a possibilidade de eleição de presidentes de Estados e remoção do critério censitário. Porém, foram mantidas a restrição do voto de mulheres e pessoas analfabetas — excluídos sob a justificativa sexista e excludente de que seriam influenciáveis, incapazes de ter ideias próprias —, além de pessoas em situação de rua, militares de baixa patente e religiosos em regime de clausura³⁷. Diversos mecanismos possibilitavam a corrupção do processo eleitoral, incluindo o falseamento na apuração dos votos, elaboração de atas falsas e documentação forjada de eleitores já mortos, entre outros³⁸.

Nesse cenário, ganhava destaque a figura dos coronéis, em referência ao mais alto posto hierárquico da Guarda Nacional. O coronel estava associado à pessoa mais influente politicamente do município e, com o fim do caráter militar da Guarda Nacional, passou a se referir aos chefes políticos locais, que atuavam em aliança com os presidentes dos Estados e com o presidente da República, arranjo oligárquico responsável por macular a idoneidade do processo eleitoral nesse período³⁹.

O fim da República Velha e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, trouxe novas alterações no direito ao sufrágio. Naquele ano, cerca de 5,6% da população votava, representando 1,8 milhão de brasileiros⁴⁰. O Código Eleitoral de 1932 e a Constituição de 1934 possibilitaram o voto das mulheres, desde que trabalhassem fora de casa, e reduziram a idade mínima para 18 anos. Seguiram excluídos do processo eleitoral os analfabetos, as donas de casa, os militares de baixa patente, as pessoas em situação de rua e aqueles privados de direitos políticos⁴¹. Como medida visando combater as fraudes, foi instituída a Justiça Eleitoral e o voto secreto.

A ditadura do Estado Novo (1937-1945) pôs fim aos direitos políticos dos cidadãos brasileiros, restringindo qualquer espécie de participação política. Em decorrência, todos os cargos eletivos foram eliminados, com o governo central monopolizando a escolha de governadores e prefeitos. Houve fechamento do Poder Legislativo, nos planos federal, estadual e municipal.

Com a redemocratização a partir de 1945, e a promulgação da Constituição de 1946, o Brasil viveu a primeira experiência democrática de sua história, com o estabelecimento de diversos partidos políticos em ambiente de participação e mobilização social crescentes⁴². Os direitos políticos foram restaurados, com poucas alterações na comparação com o modelo anterior ao Estado Novo: foi eliminada a restrição ao voto por pessoas em situação de rua, porém se manteve a exclusão de analfabetos do processo eleitoral que, em 1950, representava aproximadamente 50% da população com mais de 18 anos de idade no Brasil⁴³.

O direito ao sufrágio possibilitava a escolha do presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores, em eleições regulares observadas por quase duas décadas. A parcela votante da população teve expressivo aumento no período, passando de 13,4% da população, em 1945, para 15,9%, em 1950, e 18% em 1960. Neste ano, a parcela votante da população chegou a 12,5 milhões de pessoas; dois anos depois, em 1962, nas últimas eleições antes do golpe de 1964, o eleitorado representava 18,5 milhões de brasileiros, ou cerca de 26% da população do país⁴⁴.

Com o golpe militar de 1964, o direito ao sufrágio e a possibilidade de votar foram cassados. Prefeitos de capitais e outras cidades estratégicas passaram a ser escolhidos pelo governador que, por seu turno, era escolhido indiretamente pelas Assembleias Legislativas. O presidente da República deixou de ser eleito diretamente, cabendo esse papel ao Colégio Eleitoral. As limitações de participação eleitoral são exemplos de medidas autoritárias do período, que incluíam cassação de mandatos⁴⁵, fechamento do Congresso Nacional, banimentos/exílios políticos, prisões, torturas, homicídios e desaparecimentos forçados. Em 1982, se reestabeleceu a possibilidade de escolha direta de governadores. Dois anos depois, a proposta de Emenda Constitucional Dante Oliveira, que estabelecia a possibilidade de eleições diretas para presidente da República, serviu como estandarte à campanha *Diretas Já*, que, entre 1983 e 1984, mobilizou amplos segmentos da sociedade em prol do reestabelecimento pleno do direito ao sufrágio, ainda que o texto proposto tenha sido derrotado no Congresso Nacional⁴⁶.

O período da Nova República, inaugurado com a posse de José Sarney, em 1985, assumindo após a eleição indireta de Tancredo Neves, e sua morte antes da posse, inaugurou avanços na legislação eleitoral, incluindo eleições diretas (e excepcionais) para prefeito, em 1985, ampliação do voto para pessoas analfabetas, criação do voto facultativo para jovens a partir de 16 anos de idade e estabelecimento de eleições diretas para presidente da República, em 1989. A importância não só do restabelecimento pleno do direito ao voto, como também de sua ampliação para estratos historicamente alijados do processo eleitoral, foi uma das principais bandeiras da Assembleia Constituinte de 1987, que resultaria na consolidação do direito ao sufrágio universal e voto direto e secreto, diretrizes consagradas na Constituição Federal de 1988.

Voto e sufrágio no Brasil

PERÍODO	TINHAM DIREITO A VOTO	NÃO TINHAM DIREITO A VOTO	CONTINGENTE
Brasil Império (1822-1889)	- Homens - Idade mínima: 25 anos - Renda mínima de 100 mil-réis (após 1881: 200 mil-réis) - Analfabetos (até 1881)	- Mulheres - Pessoas escravizadas	1875: 11% da população (1,1 milhão)
República Velha (1889-1930)	- Homens - Idade mínima: 21 anos	- Mulheres - Analfabetos	1894: 2,2% da população (315 mil) 1905: 4% da população (791 mil) 1912: 5% da população (1,29 milhão)
Governo Vargas I e Estado Novo (1930-1945)	- Homens (até 1937) - Mulheres solteiras ou viúvas que exercessem trabalho remunerado; o voto de mulheres casadas dependia da autorização dos maridos (até 1937) - Idade mínima: 18 anos (até 1937)	- Analfabetos - Pessoas em situação de rua - Militares de baixa patente - Pessoas privadas de direitos políticos - A partir de 1937: fim de direitos políticos e restrição do direito ao sufrágio	1933: 3,9% da população (1,44 milhão) 1934: 7% da população (2,66 milhões)
República Liberal (1945-1964)	- Homens e mulheres - Idade mínima: 18 anos	Analfabetos	1945: 13,4% da população 1950: 15,9% da população (8,23 milhões) 1960: 18% da população (12,5 milhões)
Ditadura Militar (1964-1985)	- Homens e mulheres - Idade mínima: 18 anos - Voto para eleição de vereadores, prefeitos (exceto capitais e cidades estratégicas), deputados, senadores e governadores (a partir de 1982)	- Analfabetos - Restrição de voto para presidente da República, escolhido indiretamente pelo Congresso Nacional	1970 (Senado Federal): 23,7% da população (22,4 milhões) 1982 (governos estaduais): 48,7 milhões
Nova República (De 1985 em diante)	- Homens e mulheres - Idade mínima: 18 anos - Analfabetos (facultativo) - Facultativo para jovens entre 16 e 18 anos de idade e pessoas maiores de 70 anos	- Imigrantes - Refugiados - Pessoas condenadas criminalmente com trânsito em julgado, enquanto durarem seus efeitos	1986: 47% da população (53 milhões) 2020: 70% da população (147,9 milhões) apta a votar

Fonte: Elaboração Oxfam Brasil, a partir de NICOLAU, Jairo. 2012. **Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais**. Zahar, Rio de Janeiro; e CARVALHO. 2008

A ampliação do direito ao sufrágio a seu máximo histórico garantida pela Constituição Federal de 1988 é uma conquista democrática com reflexos importantes na redução de desigualdades. Essa nova fase política no país possibilitou a inclusão de milhões de pessoas até então

alijadas do processo eleitoral — como era o caso, por exemplo, dos analfabetos até 1985⁴⁷ —, além de aproximar nacionalidade à cidadania, garantindo que a esmagadora maioria da população tivesse a oportunidade de escolher seus representantes.

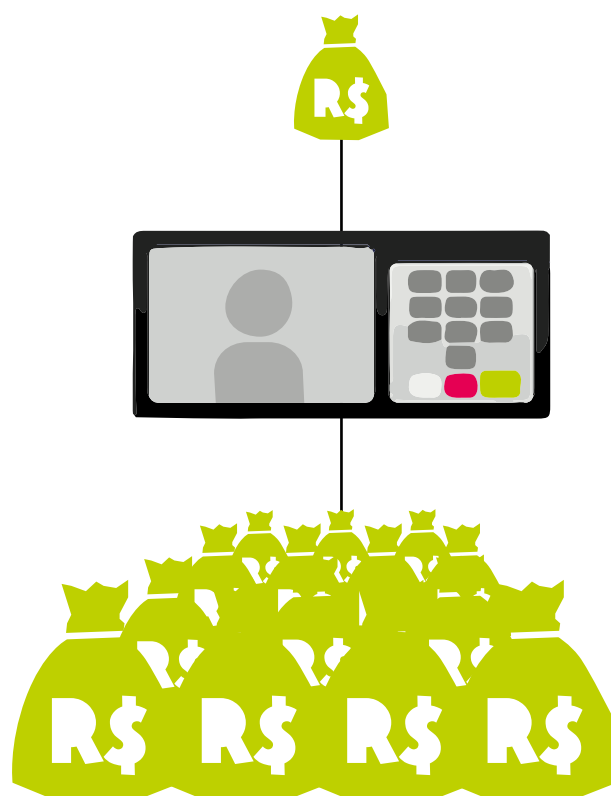
Participação política e inclusão

A inclusão de estratos sociais antes afastados da arena política-representativa, a partir de 1988 foi seguida por elevadas taxas de participação eleitoral, inclusive dos mais pobres⁴⁸. Esse contingente populacional passou a exercer seu voto em prol de políticas que os favorecessem, tendo como base o extenso rol de direitos sociais previstos na Constitucional de 1988. Graças a seu peso demográfico, o voto dos mais pobres tornou-se decisivo em eleições majoritárias⁴⁹.

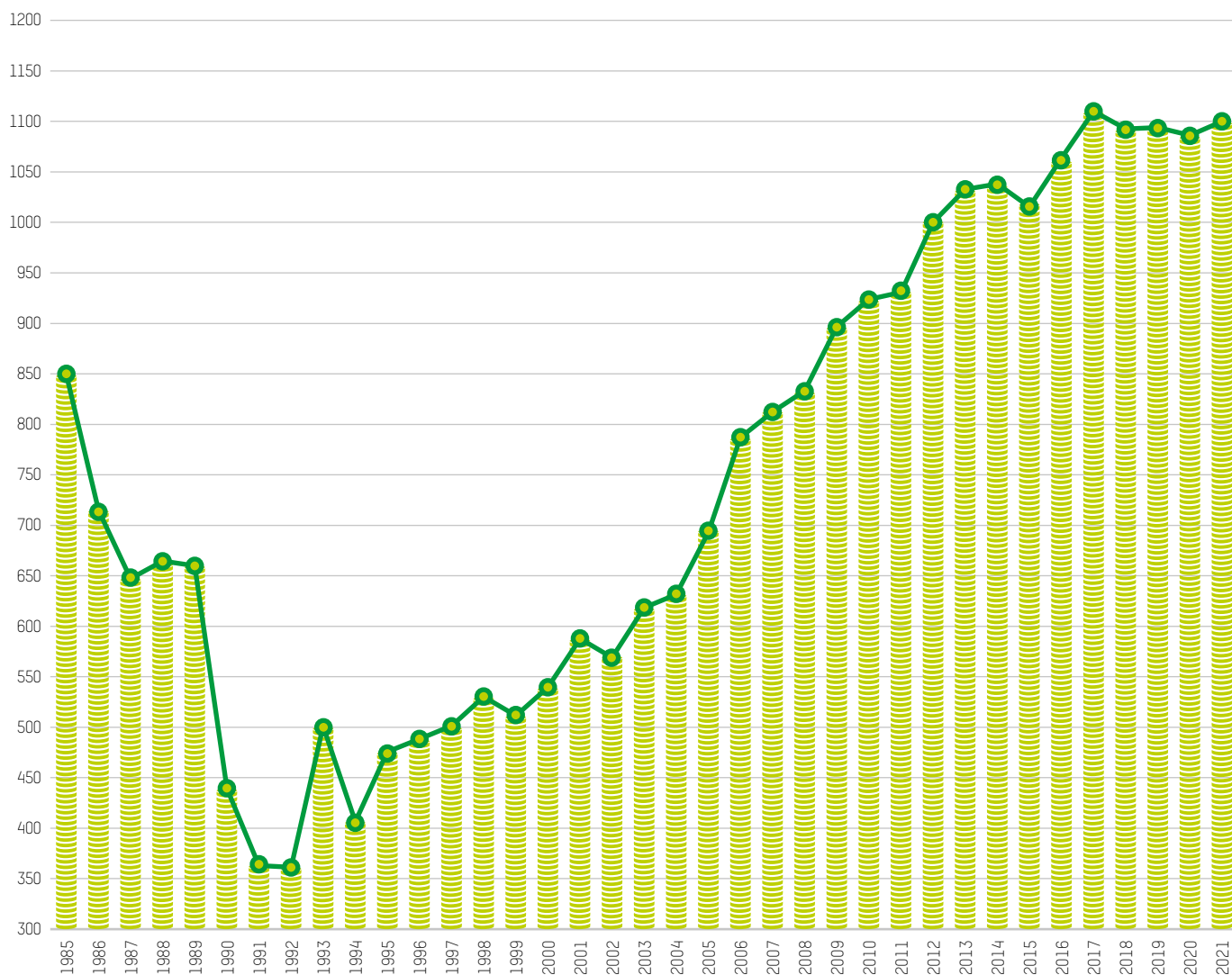
Como resultado, partidos de diferentes vertentes viram-se incentivados a aumentar a convergência ao redor das demandas desse eleitorado, concentrado nos cinco primeiros decis de renda. Isso representou a implementação e o fortalecimento de políticas sociais, como, por exemplo, a ampliação de serviços públicos e ganhos reais de renda para os mais pobres⁵⁰. Nesse sentido, destacam-se o aumento real do valor do salário-mínimo e efeitos vinculados, como o pagamento de pensões não contributivas vinculadas ao salário-mínimo a partir de 1988.⁵¹

A Constituição Federal de 1988 também ampliou os benefícios previdenciários e assistenciais à população rural, cujos titulares até então eram limitados a uma pessoa por família, com valores de meio (aposentadoria por idade, a partir de 65 anos, e renda mensal vitalícia por idade, a partir dos 70 anos) a três quartos (aposentadoria por invalidez) de um salário-mínimo. A partir de 1988, os parâmetros para a população rural foram estendidos, com idade para elegibilidade de benefício diminuída (60 anos para homens e 55 para mulheres, cinco anos a menos do que para os trabalhadores urbanos) e piso de benefício igual a um salário-mínimo, incluindo pensão, com igualdade de acesso a homens e mulheres⁵².

Estimativas apontam que 64,3% da redução da desigualdade de renda entre os domicílios de 1995 a 2014 teve como origem a política de valorização real do salário-mínimo⁵³.



Valor real do salário-mínimo (1985-2021), deflacionado para junho de 2021



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - IpeaData

Esse modelo de expansão de gastos com políticas sociais, cujo impacto na redução da desigualdade é documentado⁵⁴, tem sido colocado em xeque com o agravamento da crise econômica iniciada em 2015 — e intensificada pelas medidas de austeridade fiscal e também pela pandemia do novo coronavírus. Se, por um lado, as políticas de inclusão atuaram para amortecer os efeitos das crises econômicas⁵⁵, por outro, a adoção de medidas de austeridade econômica atuou como barreira para a manutenção dessas políticas.

Neste contexto, a elite política atribui a responsabilidade pelos déficits fiscais aos gastos sociais direcionados principalmente aos grupos mais vulnerabilizados, estratégia que exige essa elite do necessário debate sobre o fortalecimento da capacidade do Estado em implementar políticas capazes de reduzir a desigualdade, como é o caso de uma reforma tributária justa e progressiva⁵⁶.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Um olhar mais abrangente sobre a participação e democracia vai além do exercício do direito ao sufrágio e do voto.

Apontadas como espaços capazes de reduzir desigualdades políticas, as instituições participativas têm ampliado o acesso de atores excluídos do processo político tradicional⁵⁷, atuando como instrumento de pluralização institucional da democracia⁵⁸. Adotando modelos híbridos, com a presença de integrantes da sociedade civil e de atores estatais⁵⁹, as instituições participativas têm tido importante papel na formulação, execução e aprimoramento de políticas públicas, em áreas como saúde, assistência social, educação e meio ambiente, entre outros, tendo impacto direto na reprodução ou redução de desigualdades.

Embora o primeiro órgão de participação colegiada do país date do início do século 20⁶⁰, as instituições participativas ganharam importante impulso a partir do final da década de 1970, em um contexto político de início de distensão após o recrudescimento da ditadura militar iniciado em 1968⁶¹, marcado pelo forte controle da liberdade de associação⁶². O florescimento dos órgãos participativos foi influenciado por uma multiplicidade de fatores, como o amadurecimento social sobre a concepção de direitos; o crescimento do número das associações civis, com destaque para as comunitárias; a posição de defesa da autonomia organizacional diante do Estado; a prática de apresentação pública de reivindicações e o exercício de diálogo com o Estado⁶³.

Essas reivindicações incluíam demanda de estabelecimento de espaços de participação nos quais a sociedade civil pudesse encaminhar suas demandas e influenciar nos processos decisórios de políticas públicas e, assim, buscar soluções para o galopante déficit social das classes urbanas de baixa renda em áreas sociais⁶⁴.

Esse movimento, germinado em fins dos anos 1970, ganhou força nos anos 1980 e influenciou o processo Constituinte, resultando em uma Constituição Federal elaborada a partir de uma pluralidade de forças e sujeitos políticos, consolidando um conjunto de princípios e diretrizes para a participação cidadã na implementação e no controle social de políticas públicas⁶⁵.

Conselhos de políticas públicas

Os conselhos de políticas públicas surgem como modelo institucionalizado para a participação cidadã, criados para operacionalizar os princípios constitucionais que visavam garantir à sociedade civil brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social de políticas públicas⁶⁶.

Pautados pela participação e descentralização — esta uma característica das atribuições sociais da Constituição Federal de 1988 —, os conselhos de políticas públicas foram se consolidando a partir de cinco características principais: a) paridade; b) deliberação; c) gestão compartilhada; d) descentralidade; e e) representatividade autônoma.

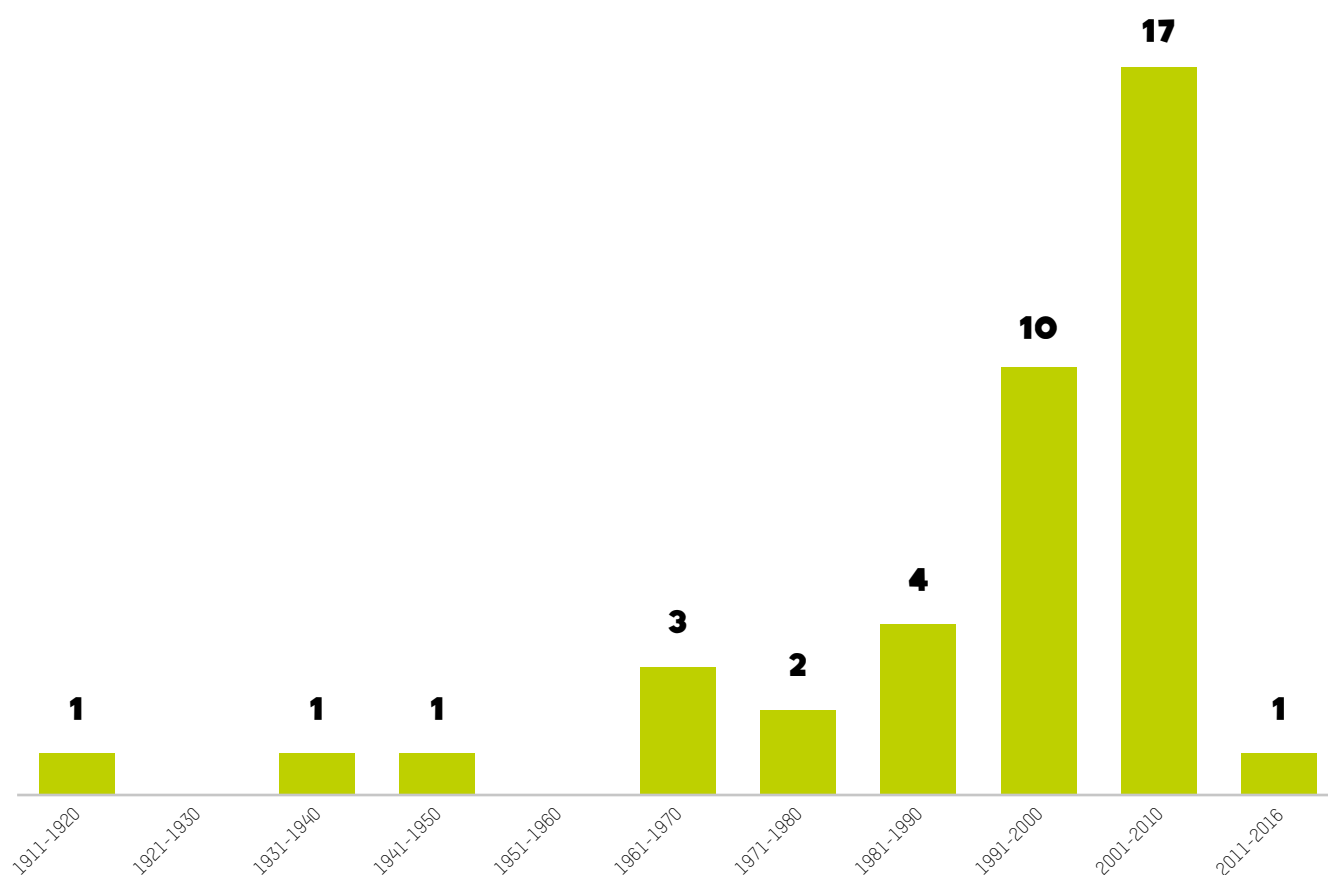
Características de Conselhos de Políticas Públicas



Fonte: CICONELLO. 2008.

No final de 2018, havia 40 conselhos ou comissões nacionais de políticas públicas no Brasil⁶⁷, sendo que 75% deles foram criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e 45% entre 2001 e 2016⁶⁸. Quanto à espécie normativa de criação dos conselhos nacionais, 40% foram criados por lei, 35% por meio de decreto e 25% a partir de outros tipos normativos⁶⁹.

Número de colegiados por ano de criação (1911-2016)



Fonte: RIBEIRO et al. 2017.

Não há informações consolidadas sobre conselhos estaduais e municipais. Considerando apenas as áreas de educação, cultura, saúde, assistência social, segurança alimentar e direitos da mulher, havia cerca de 22 mil conselhos municipais, com cobertura variando de 99% (saúde e assistência social) a 23,5% (direitos da mulher) nos municípios⁷⁰. Considerando a existência de 5.570 câmaras de vereadores, espaços por excelência da democracia representativa, há quase quatro vezes mais conselhos municipais nas áreas mencionadas.

Os conselhos são dotados de poderes consultivos, com os órgãos mais tradicionais — como, por exemplo, os conselhos nacionais de educação e de saúde — dotados também de competência deliberativa. As atribuições incluem a aprovação e o monitoramento orçamentário das áreas de atuação, elaboração de planos estratégicos e produção normativa, por vezes com força de lei⁷¹.

Conferências e orçamento participativo

Além dos conselhos participativos, outros dois espaços institucionais de participação brasileiros merecem ser mencionados: a) conferências; e b) orçamentos participativos (OPs).

As conferências de políticas públicas têm natureza complementar aos conselhos e, organizadas em períodos regulares, são espaços privilegiados para criação de pautas políticas e definição de agenda de prioridades que informam uma determinada política pública por um ciclo pré-definido (em geral até a próxima conferência). Mais que um evento, as conferências são um processo político construído de baixo para cima, a partir de conferências municipais e estaduais (elegendo, em cada um dos níveis, delegados para a conferência seguinte), congregando milhares de pessoas de todo o país por meio do debate e construção coletiva⁷². As conferências também têm importante papel de influência sobre a agenda do Poder Legislativo⁷³.

Embora a tradição de conferências nacionais remonte ao início dos anos 1940, sua realização se disseminou após a promulgação da Constituição Federal de 1988, impelida pelos mandatos constitucionais de participação da sociedade civil nas áreas de saúde e assistência social⁷⁴. Até 2016, foram realizadas 154 conferências nacionais⁷⁵, sendo 109 delas entre 1992 e 2016 (74 entre 2003-2010)⁷⁶. No período de 1992 a 2012, 21 foram na área da saúde, 20 sobre pautas de grupos minoritários; seis sobre meio ambiente; 22 sobre Estado, economia e desenvolvimento; 17 sobre educação, cultura, assistência social e esporte; e 11 sobre direitos humanos⁷⁷.

O OP é um mecanismo que possibilita a participação de cidadãos no debate e na deliberação sobre parte do orçamento público local, experiência participativa brasileira internacionalmente reconhecida.⁷⁸ Adotado originalmente em Porto Alegre (RS), a partir de 1989⁷⁹, o modelo de OP se espalhou pelo mundo: estima-se que haja quase 12 mil programas em 71 países, de acordo com o Atlas Mundial de Orçamentos Participativos 2019⁸⁰. Em 2016, o Brasil possuía 436 iniciativas locais de OP, o que representava 3,7% do existente mundialmente. Não há dados mais atualizados sobre os OPs brasileiros, em parte pela inatividade da Rede Brasileira de Orçamento Participativo e falta de contabilidade sobre as experiências existentes, uma decorrência da crise dos OPs no país a partir das eleições municipais de 2016⁸¹.

O modelo de abertura à atuação e ao engajamento da sociedade civil nos OPs acabaram por influenciar articulações de incidência em outros processos de planejamento orçamentário, como é o caso dos Planos Plurianuais (PPA) a partir de meados dos anos 2000⁸².

RECENTES ATAQUES À PARTICIPAÇÃO SOCIAL E IMPLICAÇÕES PARA AS DESIGUALDADES BRASILEIRAS

Eleito presidente da República em 2018, Jair Bolsonaro (sem partido) tem pautado seu governo por uma agenda contrária aos direitos humanos, de esvaziamento dos espaços de participação social, de insensibilidade quanto às clivagens sociais — inclusive de estratos vulnerabilizados, como pessoas negras e mulheres —, e de uma visão neoliberal da economia que ignora o papel do Estado como garantidor de políticas públicas sociais capazes de reduzir desigualdades e de garantir melhores condições de vida a todos.

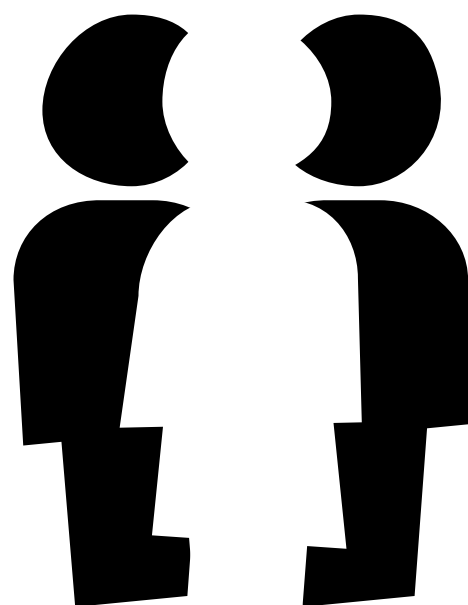
Ainda antes de sua eleição, o então candidato declarou sua intenção de colocar “um ponto final em todos os ativismos no Brasil”⁸³, levando à reação de mais de 3 mil movimentos e organizações da sociedade civil⁸⁴. Já eleito, em abril de 2019, publicou o decreto nº 9.759/2019⁸⁵, extinguindo arbitrariamente ou restringindo a existência de colegiados participativos na esfera federal (incluindo conselhos e comissões de políticas públicas), sob o argumento de que a medida traria “desburocratização” e economia de dinheiro público⁸⁶.

O decreto de Bolsonaro, além de determinar a extinção de colegiados criados por norma infralegal — incluindo decretos ou atos normativos inferiores, como atos de outros colegiados —, revogou a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)⁸⁷. Embora o dispositivo deixasse de fora conselhos mais tradicionais — como os Conselhos Nacionais de Educação, de Saúde, do Meio Ambiente, de Assistência Social, dos Direitos Humanos e dos Direitos da Mulher —, cuja criação estava prevista em lei, o corte atingiu colegiados que tratavam de temas como as drogas/drogadição, trabalho decente, pessoas com deficiência, Previdência Social, política indigenista, segurança pública, uso da internet, e direitos dos idosos e da população LGBTQIA+, entre muitos outros.

A extinção arbitrária dos colegiados foi também responsável pelo fim do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão essencial na estruturação de políticas de combate à fome no Brasil⁸⁸.

Estabelecido em 1993 no governo Itamar Franco (PMDB), o Consea foi revogado em 1995 no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), quando da criação do Programa Comunidade Solidária, sendo reorganizado, em 2004, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Logo no primeiro dia da gestão Bolsonaro, o Consea teve suas atribuições reduzidas⁸⁹, com sua finalização sacramentada por meio do Decreto nº 9.759/2019.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), no qual o Consea teve um papel fundamental⁹⁰, foi determinante para o combate à fome no Brasil.⁹¹ O sucesso desse trabalho levou o país a sair do Mapa da Fome, da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2014⁹², quando a parcela da população em situação de insegurança alimentar grave caiu para 3,4%. O fim do Consea coincide com o aumento da fome, da miséria e pobreza no Brasil⁹³, tendo sido objeto de preocupação por parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em relatório sobre a situação dos direitos humanos no país divulgado em julho de 2021⁹⁴.



Além da extinção dos colegiados, a estratégia de redução da participação social que vem sendo implementada pelo governo Bolsonaro envolveu também o esvaziamento da estrutura e das atividades de conselhos nacionais criados por lei – que não podiam ser extintos por ato do Executivo. Nesse sentido, destacam-se as mudanças nas composições do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)⁹⁵ e do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

Principal órgão consultivo do Ministério do Meio Ambiente, o Conama é responsável pelo estabelecimento de critérios para licenciamento ambiental e normas de controle e manutenção da qualidade do meio ambiente. O Conama teve o número de conselheiros reduzidos de 96 para 22, com aumento proporcional da participação de representantes do governo federal (de 29,5% para 41%) e consequente diminuição da sociedade civil (de 22% para 18%).

As mudanças também afetaram a forma de escolha dos membros do Conama: em vez do sistema eletivo, com votação setorial garantindo a livre escolha de representantes, passou-se à utilização de sorteio, retirando o caráter de representatividade regional, entre outros⁹⁶. Um exemplo prático do esvaziamento no Conama se deu com a revogação de normas que restringiam o desmatamento em manguezais e restingas⁹⁷, enfraquecendo a proteção a esses importantes biomas, medida aprovada tirando proveito do aumento do poder decisório do governo federal no órgão⁹⁸. Em outubro de 2020, essa medida foi suspensa liminarmente pela ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF)⁹⁹.

O CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA) FOI RESPONSÁVEL POR SIGNIFICATIVOS AVANÇOS NO DIÁLOGO PARA A POLÍTICA DE COMBATE À FOME NO BRASIL, E SEU ENFRAQUECIMENTO PODE TER CONSEQUÊNCIAS IRREVERSÍVEIS EM UM PAÍS QUE ATUALMENTE ENFRENTA O AUMENTO DOS NÍVEIS DE DESEMPREGO, POBREZA E EXTREMA POBREZA

CIDH. 2021, para. 427



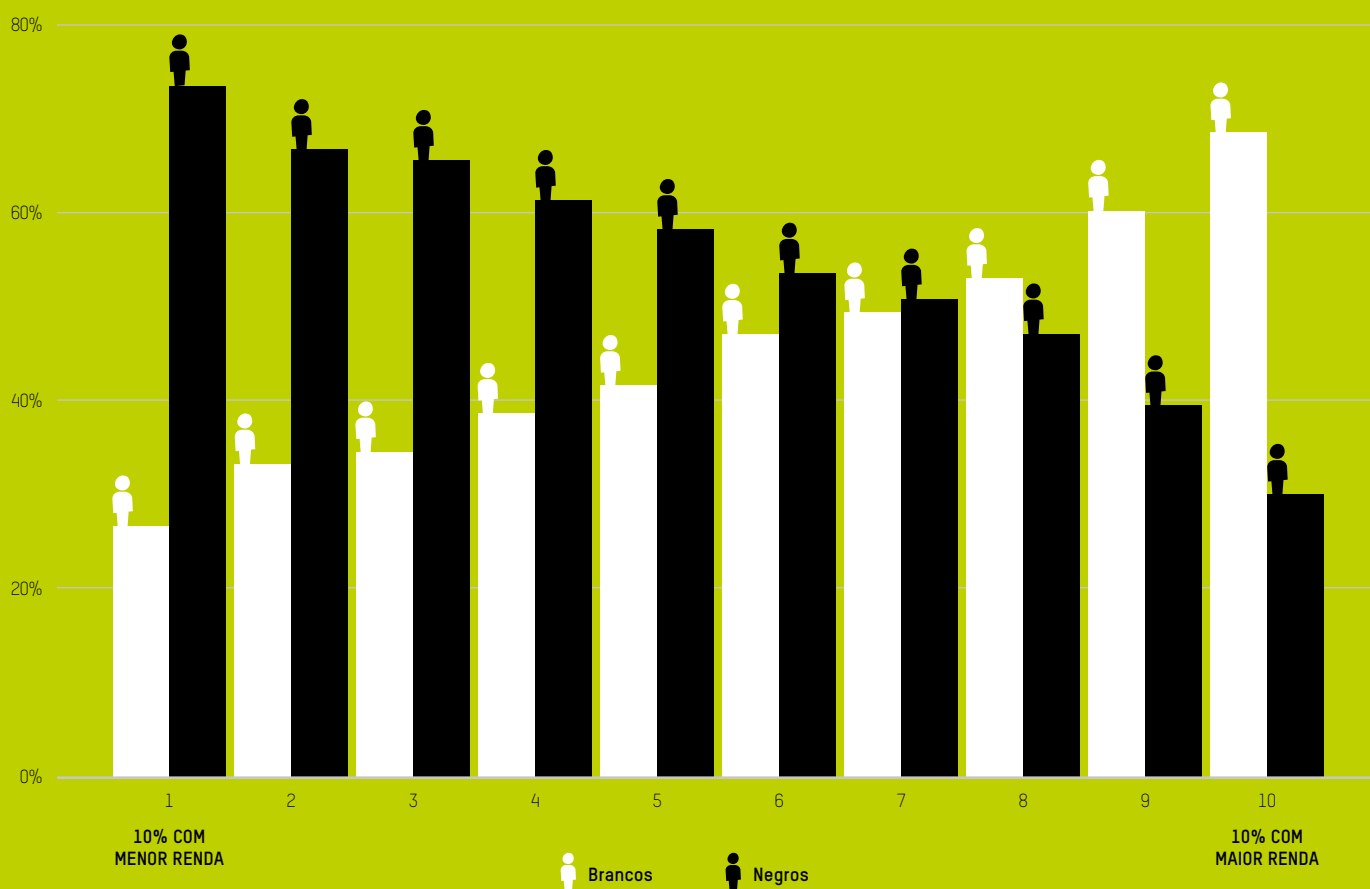
Erika Hilton, mulher trans negra e vereadora mais votada do Brasil em 2020, eleita pela cidade de São Paulo.

Foto: Afonso Braga

PARTE 3: **DEMOCRACIA E** **REPRESENTAÇÃO**

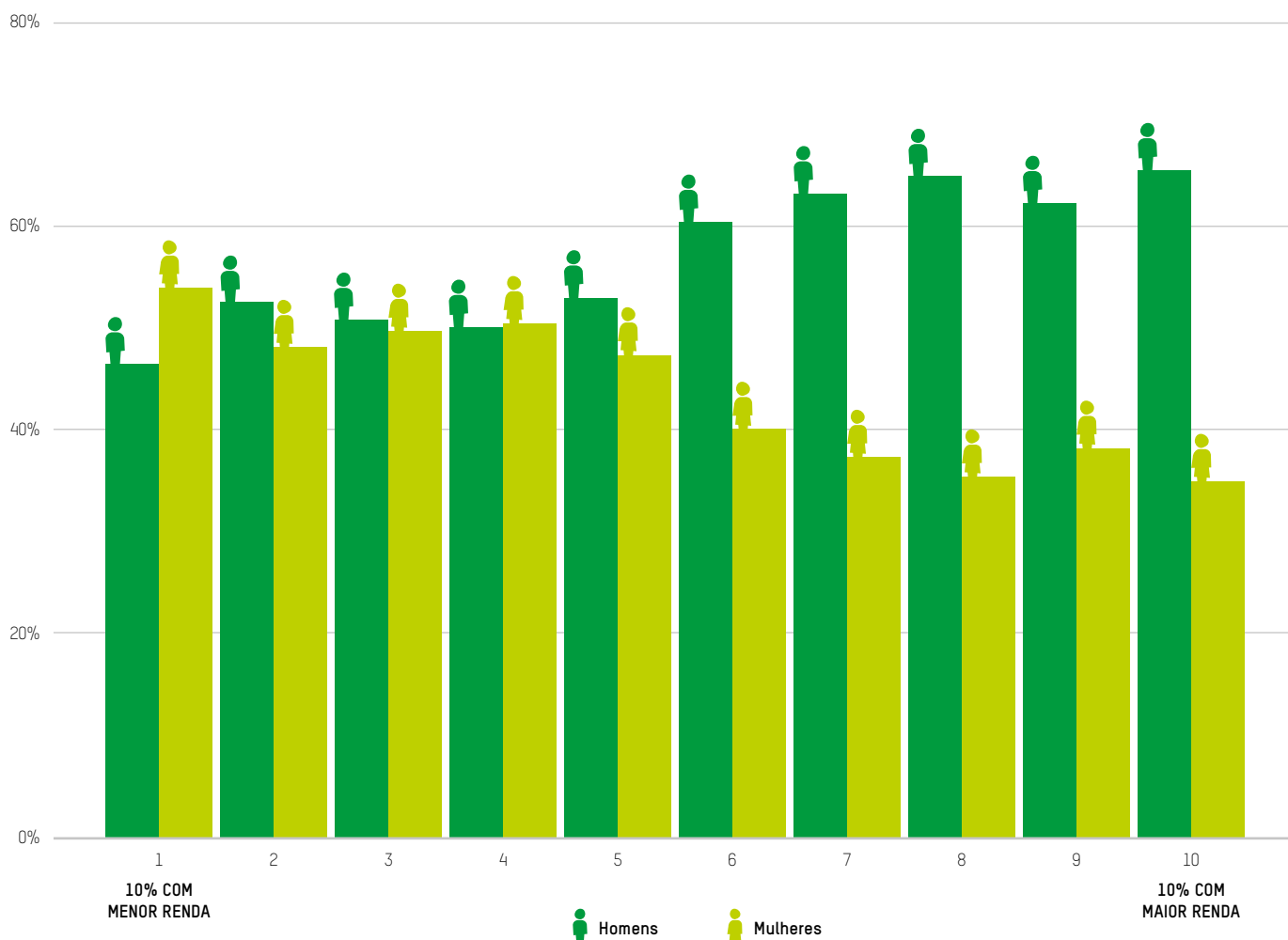
A sub-representação de maiorias demográficas é uma marca da democracia brasileira. Conforme visto na Parte 2 deste relatório, a relação próxima entre poder econômico e poder político alijou mulheres de efetiva participação política —elas só ganharam direito pleno ao voto na década de 1940— e tem subalternizado o papel de pessoas negras em espaços de poder, retrato de uma sociedade fundada sob as bases da escravidão e, ainda hoje, marcada pelo racismo estrutural.

Proporção de pessoas em cada décimo de renda habitual advinda do trabalho, por cor - 2019



Fonte: PNADC Anual - IBGE

Proporção de pessoas em cada décimo de renda habitual advinda do trabalho, por sexo - 2019



Fonte: PNADC Anual - IBGE

Conforme se vê nos gráficos acima, mulheres e pessoas negras são maioria nos primeiros decis de renda, ocorrendo o contrário com homens e pessoas brancas. Essa relação se inverte à medida em que aumenta a renda. Este cenário se repete ao olharmos para a representação política nos Poderes Executivos e Legislativos, nos planos federal, estadual e municipal, indicando a persistência da vinculação entre poder econômico e poder político: nos decis de renda mais altos, homens brancos constituem a maioria, o que se repete na análise do perfil dos políticos eleitos por todo o país.

Discutiremos, em seguida, o papel do poder econômico via doações de campanha e o cenário de sub-representação de mulheres e pessoas negras, analisando as alterações no perfil de pessoas eleitas para o Legislativo e o Executivo, além das barreiras para ampliar a presença desses importantes estratos sociais em espaços políticos institucionais.

DOAÇÕES DE CAMPANHA E PODER ECONÔMICO

Em 2015, a chamada “Mini-reforma Eleitoral”¹⁰⁰ proibiu o financiamento de campanhas eleitorais por empresas, incorporando à legislação a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) naquele mesmo ano¹⁰¹. Os ministros e ministras do Supremo entenderam que as contribuições empresariais a campanhas representavam uma captura ilícita do poder político pelo poder econômico, comprometendo a normalidade e a legalidade das eleições¹⁰².

A Mini-reforma Eleitoral de 2015, no entanto, manteve a possibilidade de doações por pessoas físicas, estabelecendo um teto de 10% da renda bruta anual, conforme declaração à Receita Federal pelo doador no ano anterior à eleição¹⁰³, além da hipótese de autodoação até o total de 10% dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que se concorrer¹⁰⁴.

Assim, na prática e de maneira um pouco mais restrita, o poder econômico segue podendo capturar o poder político mesmo sem financiamento empresarial. Tomemos como exemplo a eleição de 2018. Nela, os dez maiores doadores — empresários com posições de liderança em empresas das áreas de energia, vestuário, locação de carros, construção civil e alimentos — totalizaram R\$ 30,726 milhões, com valor médio de R\$ 3,072 milhões, distribuídos em 228 doações, com valor médio de R\$ 134.765.

Os dez maiores doadores individuais nas eleições de 2018

64 DOAÇÕES	Rubens Ometto Silveira Mello R\$ 7.550.000,00 Energia e Gás
38 DOAÇÕES	Lisiane Gurgel Rocha R\$ 3.562.337,40 Vestuário
19 DOAÇÕES	Nevaldo Rocha R\$ 3.314.983,40 Vestuário
30 DOAÇÕES	Jose Salim Mattar Junior R\$ 2.920.000,00 Locação de Carros
16 DOAÇÕES	Carlos Francisco Ribeiro Jereissati R\$ 2.700.000,00 Shoppings Centers
20 DOAÇÕES	Rubens Menin Teixeira De Souza R\$ 2.685.000,00 Construção Civil
7 DOAÇÕES	Marcio André Marinho De Almeida R\$ 2.104.600,00 Advocacia
4 DOAÇÕES	Felipe Sarmiento Cordeiro R\$ 2.006.245,14 Advocacia
23 DOAÇÕES	Elvio Gurgel Rocha R\$ 1.991.600,00 Vestuário
7 DOAÇÕES	Eduardo Linde Sachetti R\$ 1.891.660,00 Agronegócio

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O empresário Rubens Ometto, presidente do Conselho de Administração da Cosan (conglomerado das áreas de energia e logística) e bilionário com fortuna estimada em R\$ 7 bilhões, liderou a lista com doação de R\$ 7,55 milhões (1,37% do doado em 2018)¹⁰⁵. Considerando o limite de doações imposto a pessoas com renda mensal de um salário-mínimo naquele ano (R\$ 11.448), apenas Ometto doou o equivalente a 659 eleitores no pleito de 2018. Naquele ano, 25 candidatos dos 64 que receberam doações de Ometto foram eleitos¹⁰⁶.

A Mini-reforma Eleitoral de 2015 também encurtou o tempo de campanha, que passou de 90 para 45 dias nas ruas, e de 45 para 35 dias de propaganda eleitoral de rádio e TV. A redução foi justificada como forma de reduzir os custos de campanha, porém o período mais reduzido favorece quem já tem poder político e econômico, impactando negativamente a possibilidade de renovação dos quadros de representação política¹⁰⁷.

Vale lembrar que o sistema brasileiro de eleições para o Legislativo adota o modelo proporcional de lista aberta, no qual o gasto financeiro na campanha é um fator central para garantir a competitividade da candidatura, porque garante a ela visibilidade. Esse modelo favorece as preferências do eleitorado no ordenamento das listas. Em sistemas proporcionais de lista aberta, os partidos (e coligações, quando permitidas) registram uma lista sem ordenamento prévio, porque quem ordena a lista é o eleitorado. Ao atrelar a possibilidade de doação de campanha a um percentual da renda bruta anual, a legislação eleitoral brasileira atribui aos super ricos um peso político desproporcional, atuando de forma prejudicial à ampliação da representação de grupos politicamente minoritários, conforme se verá nas seções seguintes.

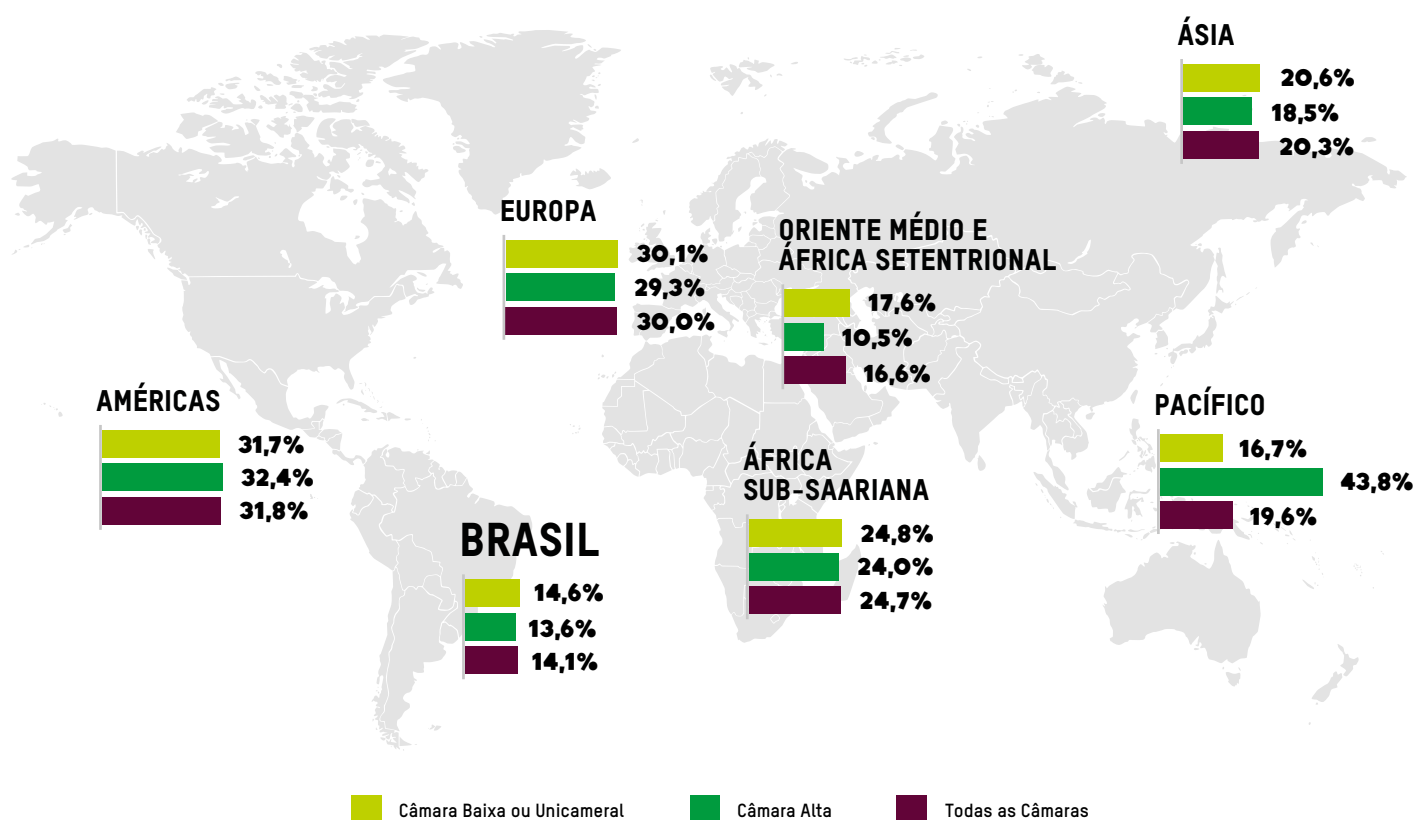


REPRESENTAÇÃO DE GÊNERO

Representação no plano federal

O Brasil é frequentemente mencionado como exemplo negativo de presença de mulheres no Parlamento. No cenário internacional, o Brasil ocupava a 133ª posição no *ranking* anual de mulheres nos parlamentos nacionais da *Inter-Parliamentary Union* (IPU), entre 192 países monitorados em 2019.¹⁰⁸ Como se pode ver na tabela a seguir, a distância do caso brasileiro para a média regional das Américas, da qual o Brasil faz parte, é imensa.

Médias regionais



Fonte: Inter-Parliamentary Union (IPU)

Ao longo dos anos 1990, políticas de cotas para mulheres na política foram implementadas por toda a América Latina, influenciadas pelo exemplo da Argentina — que instituiu cotas em 1991 — e pela 4ª *Conferência Internacional sobre a Mulher* (Beijing, 1995). Incentivado pelos

exemplos internacionais, o Brasil aprovou, em 1995, cotas para mulheres nas listas de candidaturas de partidos e coligações nas eleições proporcionais, por meio da Lei nº 9.100/1995, proposta pela então deputada Marta Suplicy (PT/SP)¹⁰⁹.

A proposta previa então que 20% das vagas de cada partido ou coligação que concorria a vereador ou vereadora deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres. Para as eleições seguintes, a Lei Eleitoral nº 9.504/1997 ampliava a reserva de candidaturas de mulheres para 30%, com um período de transição nas eleições de 1998 — reserva de 25% das candidaturas. Simbolicamente importante, a medida produziu reduzido impacto no sistema político, devido, entre outros motivos, às estratégias adotadas pelas agremiações partidárias para burlar a implementação das cotas. Em exemplo do efeito aquém do esperado das cotas, houve um recuo no número de mulheres eleitas após a implementação da medida: de 6,2% (em 1994, em eleição sem cotas) para 5,7% (em 1998, na primeira eleição com cotas) para a Câmara dos Deputados.

Vale destacar que, no Brasil, as cotas reservam candidaturas, não cadeiras legislativas. Ou seja, a lei estabelece que os partidos devam lançar o mínimo de 30% de candidaturas de mulheres, porém não há controle sobre a meta geral da política afirmativa, isto é, do número de cadeiras ocupadas por mulheres. Dado que o sistema eleitoral para pleitos proporcionais no Brasil consiste em listas abertas, o que se viu a partir de 1996 é o lançamento de listas partidárias concentrando as mulheres nas posições com baixa votação, um indicativo de sua baixa competitividade em um cenário de baixo investimento partidário na construção dessas candidaturas.

Desde 1995, os partidos políticos têm contornado a lei de cotas para mulheres no sistema eleitoral, prática que tem sido combatida por questionamentos judiciais e reinterpretações influenciadas pela atuação de ativistas e mulheres dos partidos. Somente em 2010, o número de candidatas à Câmara dos Deputados chegou a 22,7%, graças à Minirreforma Eleitoral de 2009, que obrigou os partidos a preencherem o mínimo de 30% de candidaturas femininas — antes disso, os partidos podiam legalmente deixá-las vagas, bastando não preenchê-las com candidaturas de homens. Para as eleições de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) interpretou que as cotas são sobre o conjunto de candidaturas apresentadas pelo partido/coligação, e não só sobre as vagas potenciais, o que contribuiu para que finalmente a média de candidaturas de mulheres atingisse 29,1%.

Somente em 2018, 23 anos após a aprovação da chamada “Lei de Cotas” (Lei nº 9.504/1997, Lei das Eleições), o número de candidaturas femininas à Câmara de Deputados ultrapassou o limite mínimo estabelecido, chegando a 32,1%, resultado de inúmeras reformas eleitorais e da pressão crescente pelo cumprimento das cotas pelo Poder Judiciário. Esse número recorde de candidaturas, porém, não se refletiu na ocupação de assentos na Câmara, que se manteve na casa de 15% de eleitas.

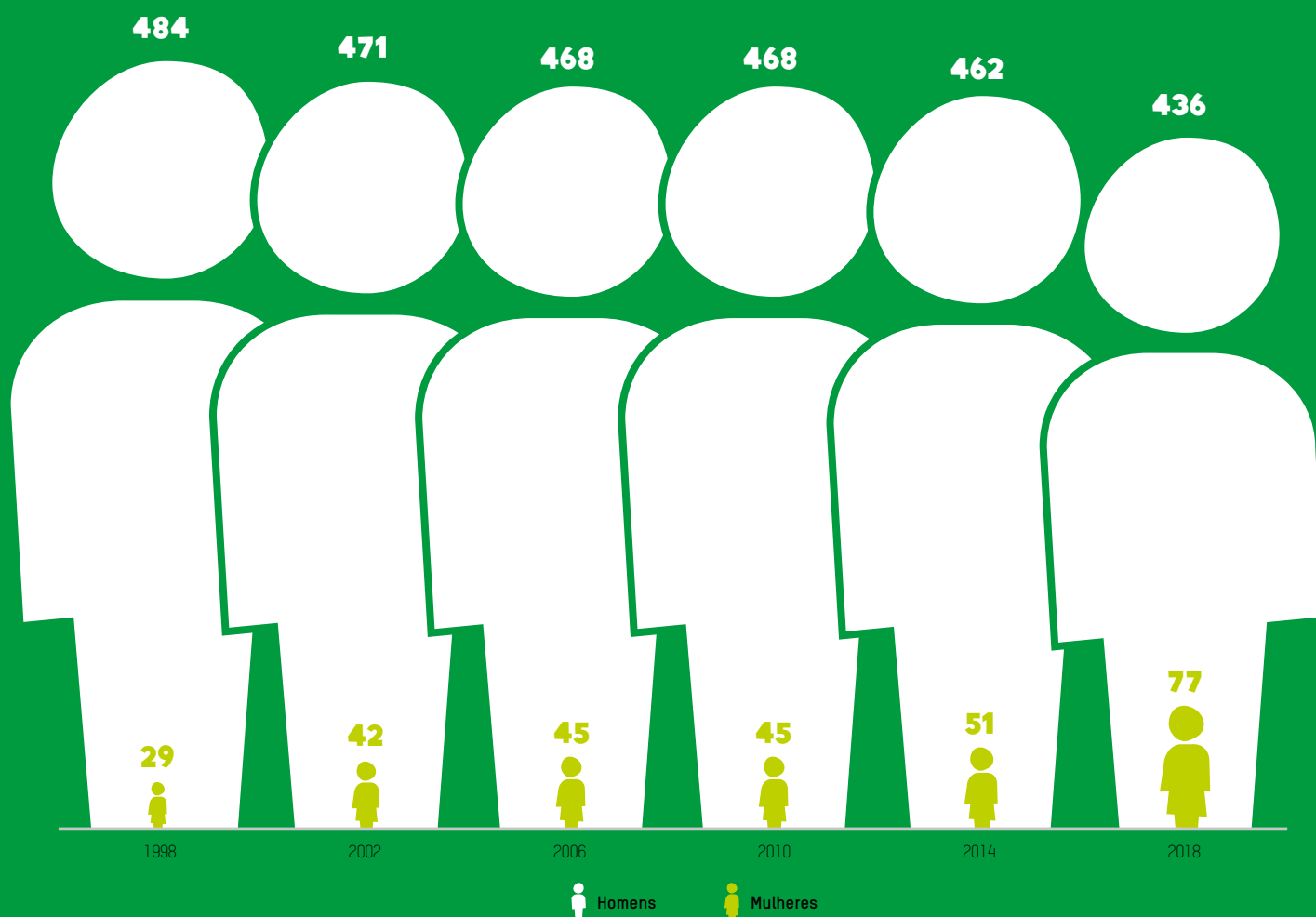
Ao longo das últimas duas décadas, houve diversas denúncias de “candidaturas-laranja” de mulheres lançadas pelos partidos, que, sem nenhum apoio para campanha, são indicadas como forma de observar a Lei de Cotas para mulheres no sistema eleitoral, mas sem chances de competir efetivamente por um assento na Câmara dos Deputados. Em 2018, essa prática ganhou ainda maior projeção com a estratégia de maquiagem nas listas partidárias conjugada com o desvio de recursos de financiamento eleitoral¹¹⁰.

Em 2018, o TSE determinou que a Lei de Cotas deveria incidir também sobre os recursos financeiros e organizativos das eleições (Resolução TSE nº 23.575/2018), ou seja, no Fundo Especial de Financiamento de Campanha (vulgo “Fundo Eleitoral”) e na distribuição de tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e TV de cada partido. Nesse momento, houve um ajuste de redistribuição não apenas da apresentação formal das candidaturas, mas dos recursos necessários para que uma candidatura seja competitiva.

Essa mudança tem sido considerada a principal responsável pelo crescimento de cinco pontos percentuais de mulheres eleitas, em 2018, para a Câmara dos Deputados. A decisão do TSE se justifica na ideia de que, em um sistema eleitoral proporcional de listas abertas e um sistema partidário altamente fragmentado (nas eleições 2018, 30 partidos elegeram representantes para a Câmara dos Deputados), com baixo controle público (com partidos controlados majoritariamente por lideranças masculinas e brancas), a Lei de Cotas só se efetivará com a garantia de recursos financeiros e organizativos para as candidatas, tornando-as mais competitivas.

Diante desse cenário, mesmo com as 77 mulheres eleitas, em 2018, para a Câmara dos Deputados - representando a maior marca da história -, 85% dos deputados federais eleitos são homens.

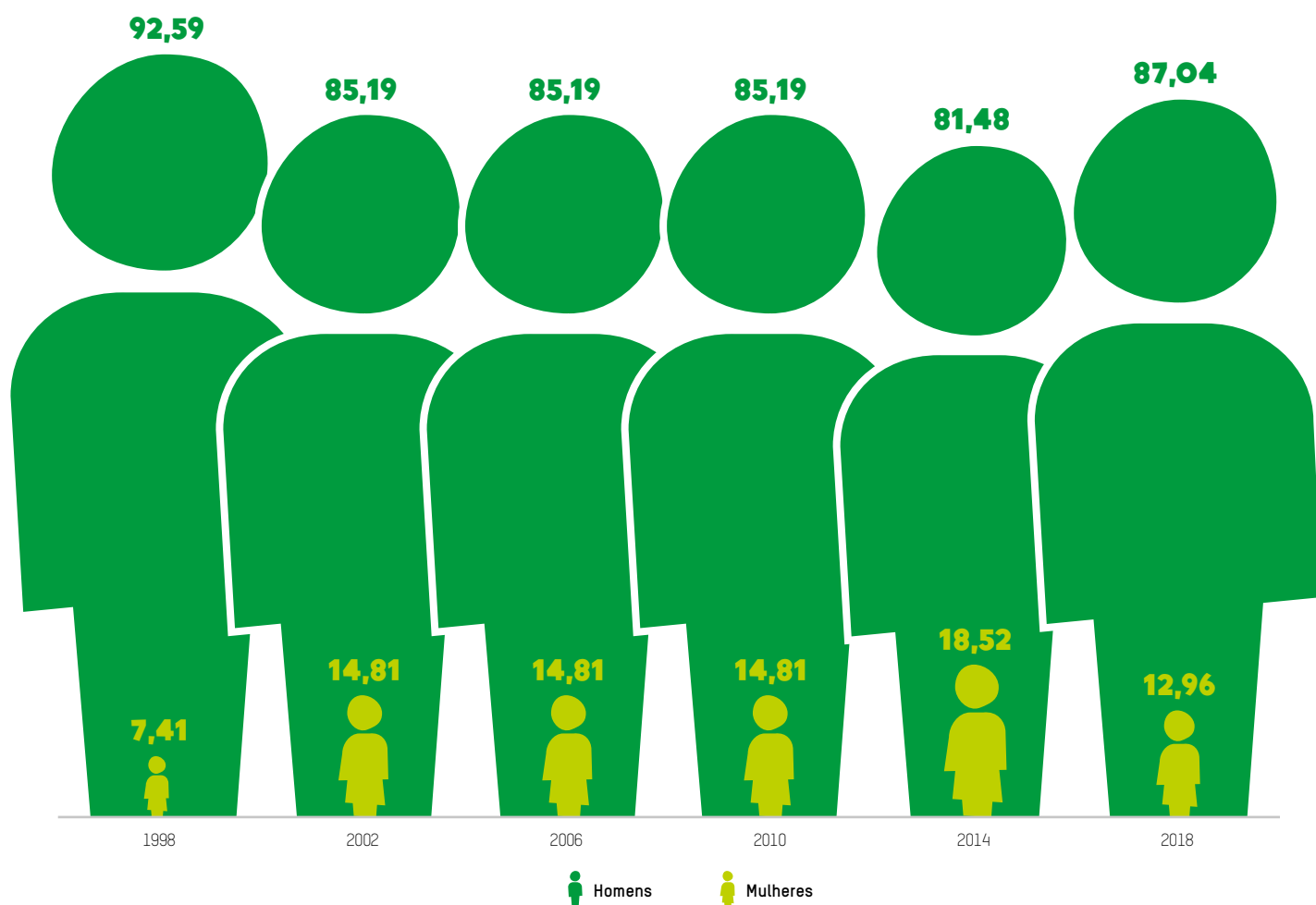
Deputadas e deputados federais



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

No Senado Federal, a discrepância é similar, mesmo não se aplicando, no caso, a Lei de Cotas. Na eleição de 2018, na qual 54 assentos estavam em disputa, apenas sete foram ocupados por mulheres (13%), a pior marca desde 1998. Na eleição anterior (2014), o número de mulheres eleitas havia chegado a 18,5%, até então o maior número registrado. Em 2018, apenas 12,9% de eleitos eram mulheres, em uma eleição que renovou dois terços da Casa. Ao se analisar a presença de candidatas nesse pleito, verifica-se que mulheres foram 15,3% das cabeças-de-chapa, mas 23,7% da primeira suplência e 29,7% da segunda suplência, ou seja, ocuparam posições secundárias. Hoje, de 81 cadeiras no Senado Federal, apenas 10 são ocupadas por mulheres.

Senadores e senadoras (%)

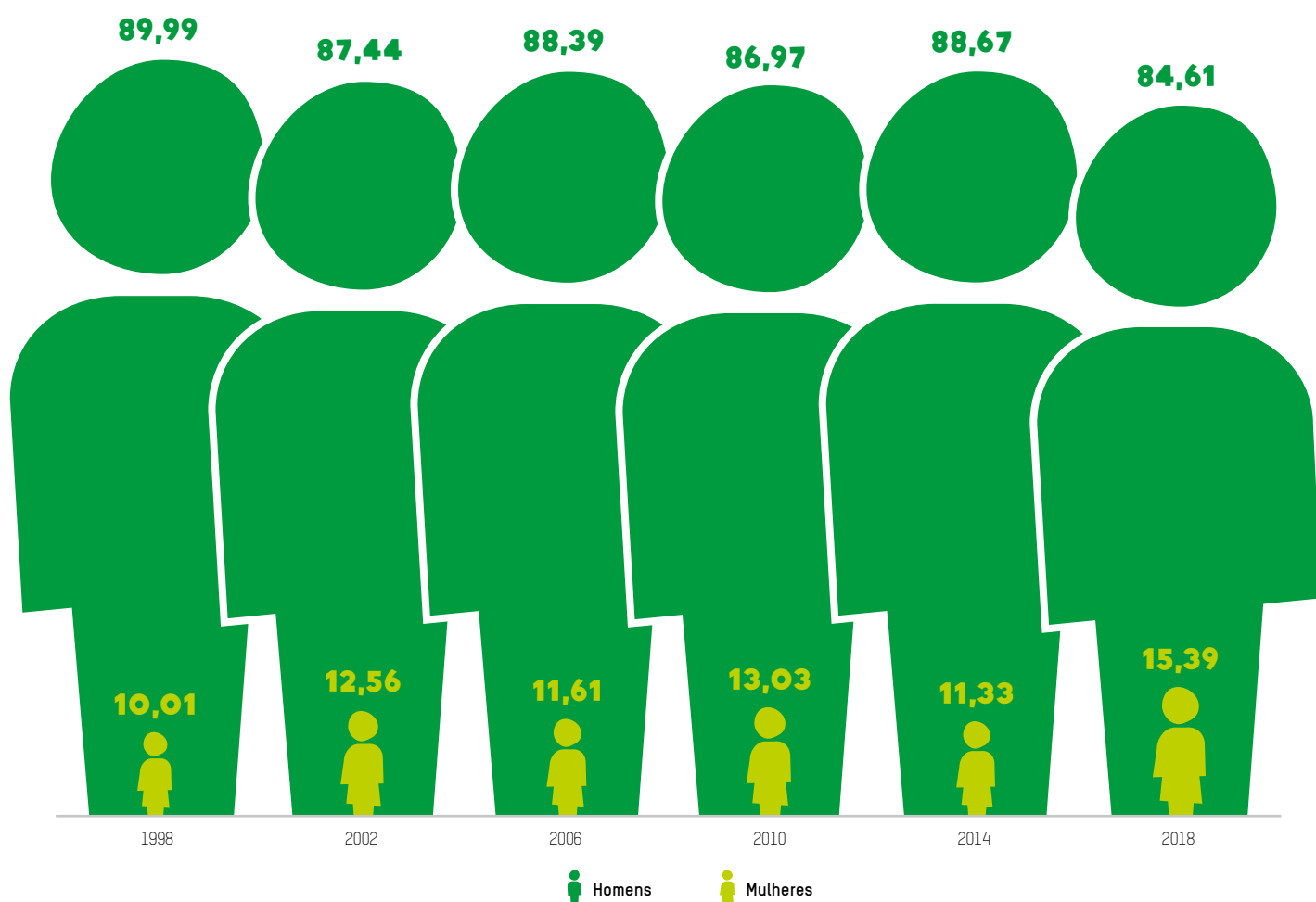


Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Representação nos planos estaduais e municipais

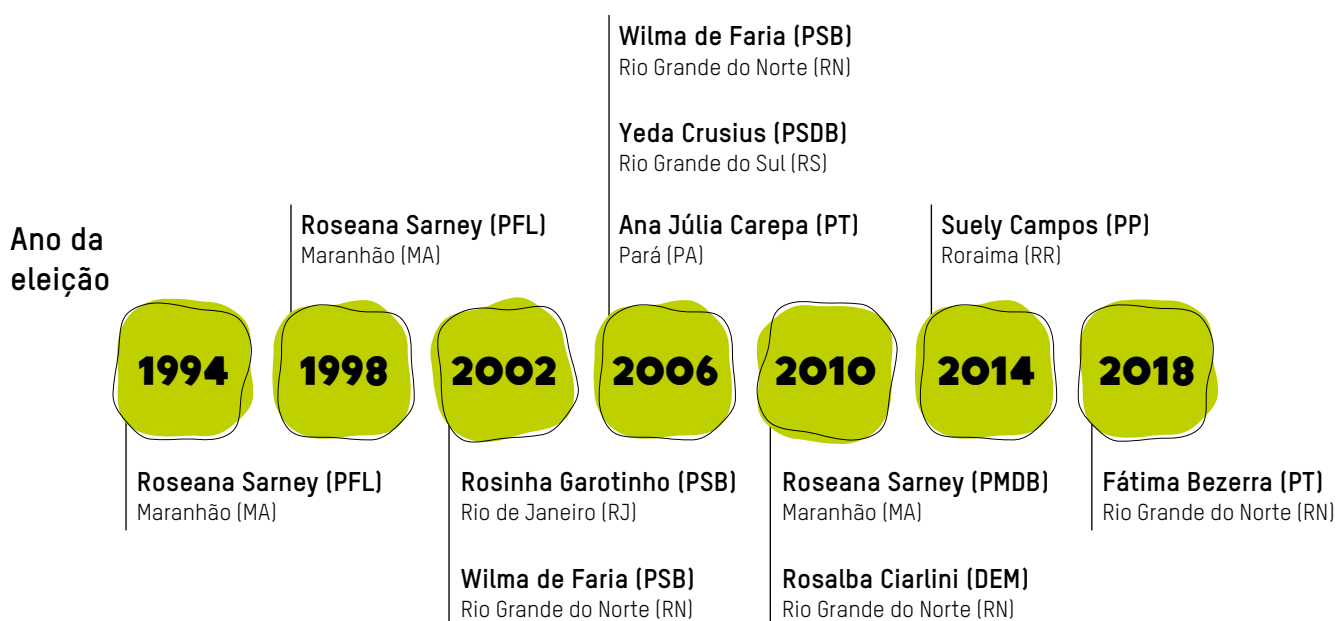
Em nível estadual, a situação eleitoral das mulheres é bastante deficitária. A exemplo do que acontece em nível federal, o número de deputadas estaduais é pouco expressivo. A média nacional de deputadas estaduais é de 15,4% e ainda persiste, nas eleições de 2018, um caso de Assembleia Legislativa que não elegeu nenhuma deputada estadual, o Mato Grosso do Sul (MS).

Deputadas e deputados estaduais e distritais (%)



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

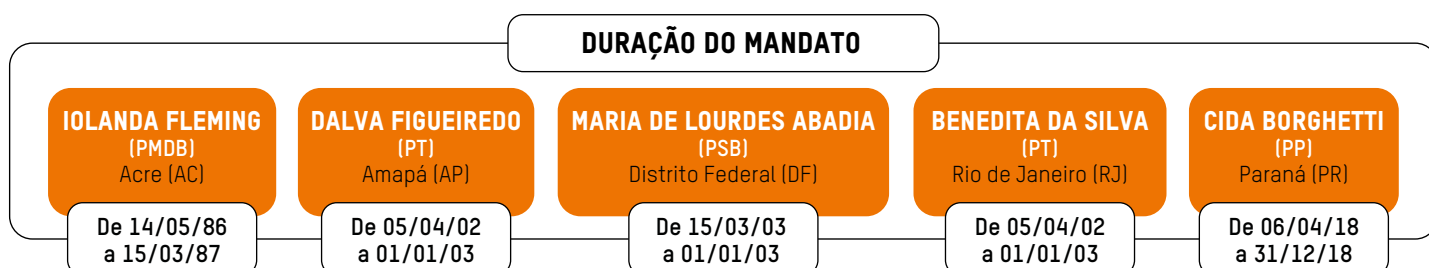
O quadro de mulheres nos Poderes Executivos estaduais é particularmente representativo da baixa participação feminina. A primeira mulher eleita governadora da história brasileira foi Roseana Sarney, em 1994, para o governo do Maranhão (MA). No total, desde então, tivemos 11 mandatos de governadoras eleitas (incluindo reeleições), com um total de oito governadoras. Dos 11 mandatos, sete foram na Região Nordeste, dois na Norte, um na Sudeste e um na Região Sul.



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Além dessas governadoras eleitas, tivemos também cinco vice-governadoras que chegaram a assumir o mandato permanentemente, somando 13 mulheres em toda a história nacional que um dia ocuparam a cadeira de governadora.

Vice-governadoras que assumiram permanentemente mandatos



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Os dados mais recentes mostram que, desde 2014, voltamos ao patamar dos anos 1990 em termos de eleição de mulheres para os executivos estaduais, com apenas uma governadora eleita no total de 27 Unidades Federativas.

Governos Estaduais (2018-2022)



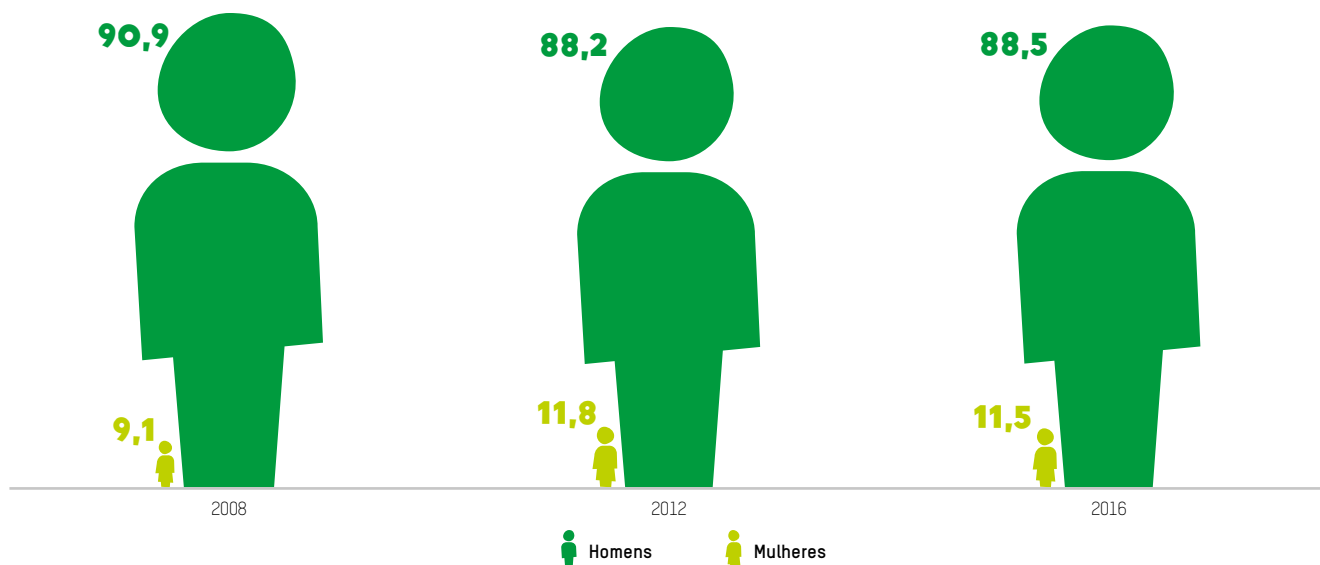
Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Representação no plano municipal

O quadro geral da presença feminina em cargos eletivos no nível municipal é marcado pela marginalização, bastante semelhante com as dimensões estaduais e federal. Considerando que o município tende a ser a porta de entrada da carreira eleitoral, a manutenção duradoura do número de eleitas abaixo de 15% mostra que o entrave é sistêmico e que as mulheres estão sendo contidas já nas primeiras etapas da carreira política.

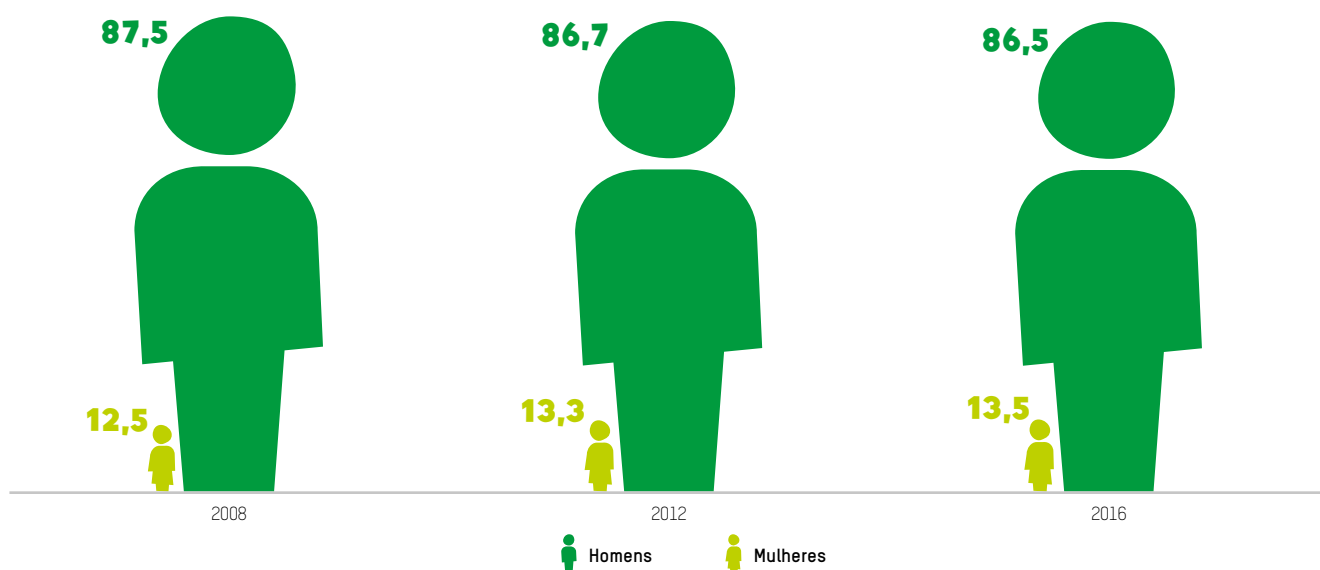
Nas eleições municipais de 2016, em que as mulheres alcançam 13,5% de cadeiras em disputa para a vereança, os dados eleitorais do TSE nos mostram que mais de um quinto das Câmaras de Vereadores do país (1.286, de um total de 5.568) teve somente a eleição de homens. Isso significa que 23,1% das Câmaras de Vereadores brasileiras não têm nenhuma mulher no seu corpo parlamentar.

Prefeitos e prefeitas (%)



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Vereadores e vereadoras (%)



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Nessa mesma eleição de 2016, houve retração de 0,2 ponto percentual no número de eleitas para prefeituras, e 638 mulheres foram eleitas para governar 11,5% dos 5.531 municípios brasileiros – esses, no entanto, não são em sua maioria as maiores cidades e representam somente 7% da população do país. Além disso, dessas prefeitas eleitas, em 2016, apenas 3% se autodeclararam negras¹¹¹.

REPRESENTAÇÃO DE PESSOAS NEGRAS E INDÍGENAS

Numerosas análises apontam uma percepção quase consensual: a política brasileira é majoritariamente branca¹¹². Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pessoas “pretas” e “pardas” são 56,1% da população brasileira, porém representaram somente 46,5% (35,7% pardos e 10,8% pretos) dos cerca de 29 mil candidatos aos oito cargos em disputa nas eleições de 2018 — presidente, governador/a, dois senadores/as, deputado/a federal e deputado/a estadual¹¹³. Ao final daquele pleito, pessoas negras (pretas e pardas) ou indígenas representavam apenas 27,6% dos parlamentares com assento no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, na Câmara Legislativa do Distrito Federal ou nas Assembleias Legislativas, e 25,9% dos governadores eleitos.

Este cenário de desigualdade de representação política é ainda mais acentuado quando se considera mulheres negras. Elas representam 27% da população brasileira, porém ocupam apenas 2,36% das cadeiras do Congresso Nacional¹¹⁴.

**AS DESIGUALDADES
PODEM IMPACTAR
A DEMOCRACIA
BRASILEIRA DE
DIVERSAS FORMAS.
QUANDO FALAMOS
EM REPRESENTAÇÃO
POLÍTICA, É FÁCIL
VER ISSO: MULHERES
NEGRAS SÃO O MAIOR
GRUPO DEMOGRÁFICO
DO BRASIL E O MENOR
GRUPO NO CONGRESSO
NACIONAL**

Anielle Franco, diretora executiva do Instituto
Marielle Franco

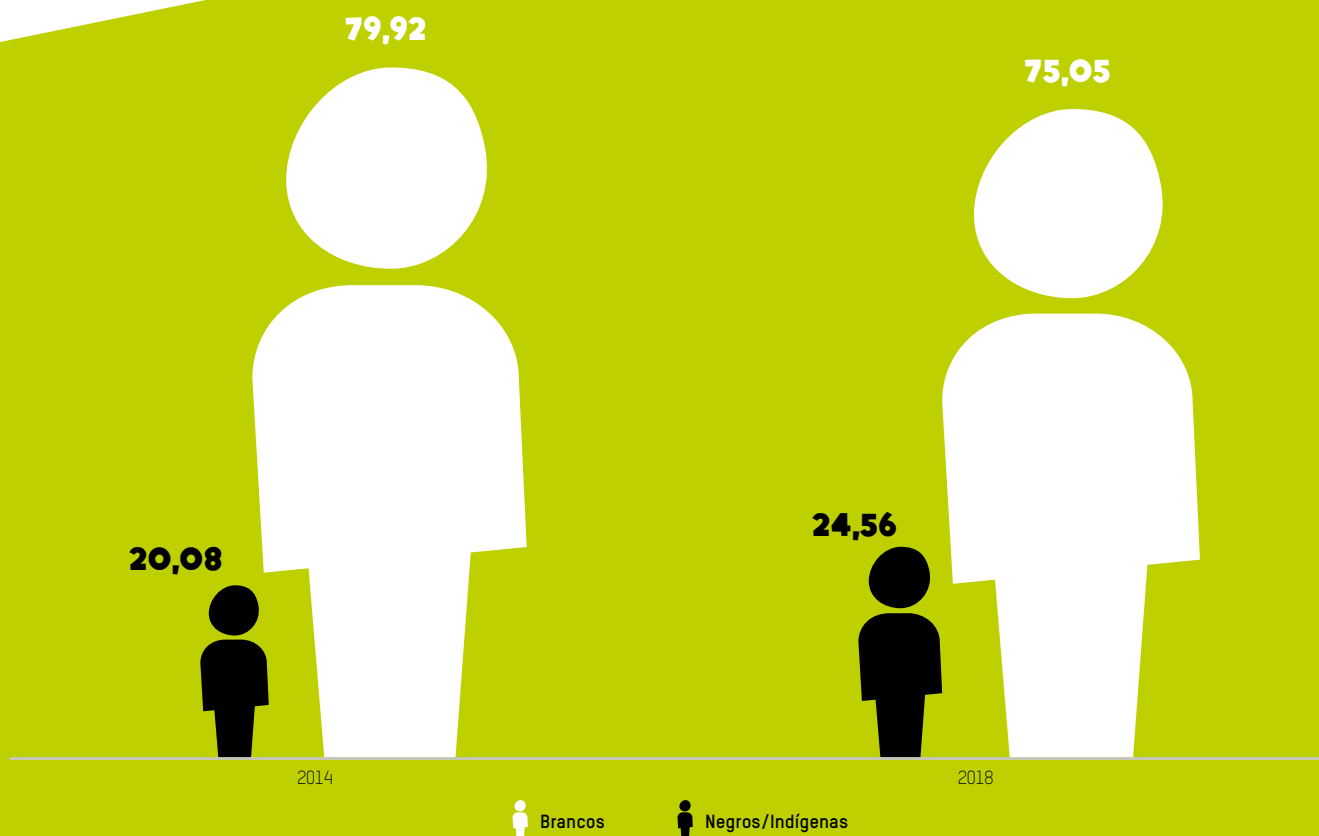


Representação no plano federal

Na Câmara dos Deputados, 126 parlamentares autodeclarados negros ou indígenas foram eleitos em 2018¹¹⁵, representando 24,56% dos assentos da Casa. O total representa 23 parlamentares a mais do que no pleito anterior, um aumento de 4,87 pontos percentuais na representação de pessoas negras ou indígenas, porém ainda assim menos da metade de uma representação que espelhasse a população brasileira.

Em 2018, 14 mulheres, entre negras (13) e indígenas (1), foram eleitas deputadas federais, o que representa 2,72% das cadeiras da Câmara dos Deputados¹¹⁶. Entre as eleitas está Joênia Wapichana, a primeira mulher indígena eleita para uma cadeira na Câmara dos Deputados na história brasileira¹¹⁷.

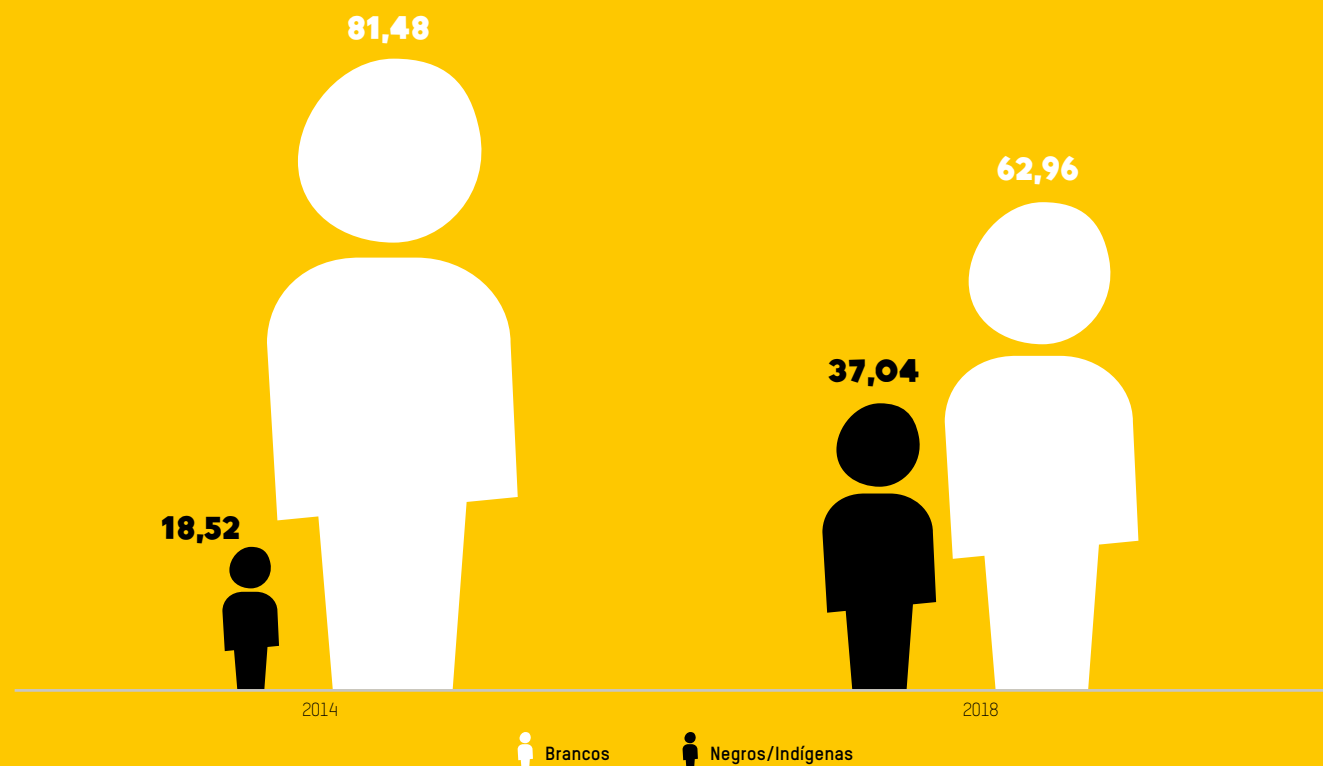
Deputadas e deputados federais (%)



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

No Senado Federal, 20 senadores autodeclarados pretos ou pardos foram eleitos nas eleições de 2018, representando 37% dos parlamentares escolhidos naquele pleito¹¹⁸; dos 20 parlamentares, uma era mulher negra (Eliziane Gama, eleita pelo Maranhão (MA)), representando 1,85% das cadeiras em disputa. Trata-se de um aumento de 18,5 pontos percentuais sobre o número de parlamentares negros eleitos em 2014. No entanto, ainda assim, senadores e senadoras pretos ou pardos perfazem menos de um terço dos representantes na Casa (25 cadeiras, 30,8%). Gama é a única mulher negra com mandato no Senado Federal (1,23%), representando um décimo das mulheres que ocupam cadeira, hoje, na Casa.

Senadoras e senadores (%)



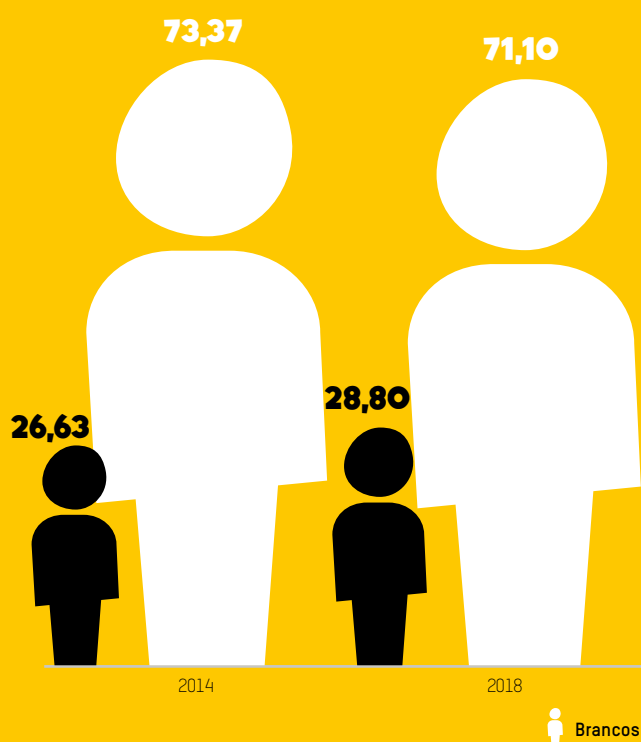
Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Representação nos planos estaduais e municipais

Em 2018, 305 parlamentares negros ou indígenas foram eleitos para mandatos nas Assembleias Legislativas ou na Câmara Legislativa do Distrito Federal, representando 28,8% das cadeiras, sendo 51 mulheres negras (4,81%). O número é 2,2 pontos percentuais superior ao registrado em 2014 (280, perfazendo 26,63% das assembleias estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal (DF)). Porém, representa menos de um terço das cadeiras dos legislativos estaduais ou distrital. Em 2014, 36 mulheres negras foram eleitas deputadas estaduais ou distritais (3,39%).

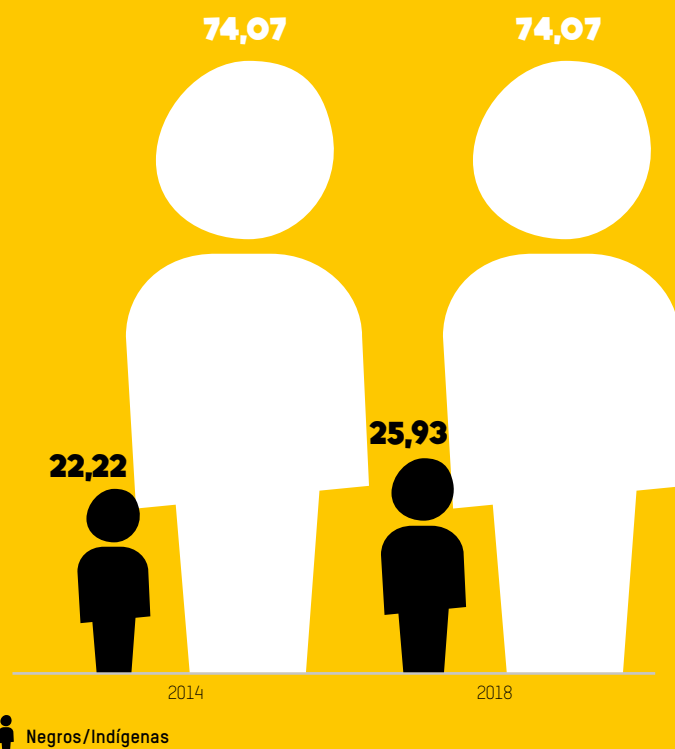
Sete pessoas negras foram eleitas governadoras em 2018 — eram seis em 2014, sendo uma delas a única mulher a exercer a função: Fátima Bezerra, no Rio Grande do Norte (RN). O número representa 25,93% dos governadores do país, 3,7 pontos percentuais na comparação com 2014.

Deputadas e deputados estaduais e distritais (%)



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Governadoras e governadores (%)



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Em 2016, primeiro e único ano até agora com dados sobre cor/raça das candidaturas municipais, foram eleitos 1.604 prefeitos ou prefeitas autodeclarados negros/as ou indígenas, representando 29,01% dos mandatos executivos municipais, sendo seis pessoas indígenas (0,1%), eleitas especialmente nas Regiões Norte e Nordeste, nas cidades de Marechal Thaumaturgo (AC), São Gabriel da Cachoeira (AM), Jacundá (PA), Marcação (PB), Tacuratu (PE) e Lajeado (PE)¹¹⁹. Naquele ano, foram eleitas 184 mulheres negras (3,29% de prefeitos)¹²⁰ e uma indígena (0,018%)¹²¹.

Foram eleitos 24.504 parlamentares entre negros (24.387) e indígenas (117)¹²² para mandatos em Câmaras Municipais, em 2016, totalizando 42,37% dos mandatos. Trata-se do maior percentual de representação dentre os mandatos eletivos, ficando ainda assim 15 pontos percentuais abaixo da participação de negros e indígenas na sociedade brasileira. Foram 2.871 mulheres negras e 28 mulheres indígenas eleitas, em 2016, representando 4,96% e 0,048% das pessoas com mandatos em Câmaras Municipais, respectivamente¹²³. Destaque para expressivas votações de mulheres negras para mandatos nas Câmaras Municipais de grandes cidades¹²⁴, como nos casos de Áurea Carolina e Talíria Petrone, as vereadoras mais bem votadas em Belo Horizonte (MG) e Niterói (RJ), respectivamente, e de Marielle Franco, a quinta vereadora com maior número de votos no Rio de Janeiro (RJ)¹²⁵, cujo assassinato, em março de 2018, representou um atentado aos direitos humanos e à democracia¹²⁶, simbolizando a inaceitável violência política contra mulheres negras no Brasil¹²⁷.

Prefeitas/prefeitos e vereadoras/vereadores - 2016 (%)



// Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Barreiras de acesso a candidaturas negras e indígenas

O crescimento da atuação do movimento negro após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quer se considere em número de organizações, pluralidade de estratégias ou especialização de pautas¹²⁸, ainda luta para alterar o quadro de sub-representação política de pessoas pretas e pardas.

Esse quadro tem sido associado à existência de mecanismos seletivos que privilegiam segmentos sociais específicos super-representados — no caso, de homens brancos — em detrimento dos demais, imprimindo uma hierarquização de raça e gênero do topo para a base¹²⁹. Esses mecanismos atuam para restringir a oferta de candidatos e candidatas negras e indígenas em partidos grandes e fortes, diminuindo as possibilidades de sucesso eleitoral¹³⁰.

Candidatar-se por legendas mais estruturadas implica maior acesso a recursos financeiros e materiais — como, por exemplo, tempo de TV — essenciais em candidaturas eleitoralmente mais competitivas¹³¹, dado que estas tendem a ser mais caras¹³². A atração de financiamento e a mobilização intrapartidária necessária para assegurar recursos materiais necessários a candidaturas vencedoras são atributos com forte associação com origem de classe, posto que pessoas que ocupam o topo da pirâmide social também ocupam o ápice das hierarquias políticas¹³³, impactando igualmente o recrutamento partidário.

O resultado dessa conjunção de fatores é uma preferência partidária sistêmica por candidaturas de pessoas brancas, que, inquestionavelmente mais numerosas entre as classes sociais e políticas média e alta, têm maior capacidade de atrair recursos financeiros e de serem dotados de redes de sociabilidade capazes de ampliar o alcance das candidaturas¹³⁴.

Elementos que constituem barreiras de acesso a candidaturas negras e indígenas

ACESSO A RECURSOS DE CAMPANHA

- Candidaturas vitoriosas tendem a ser mais caras. Pessoas negras e indígenas têm menor acesso a recursos volumosos.
- Até a proibição, em 2015, de doações de pessoas jurídicas, as empresas privadas tendiam a destinar recursos às candidaturas com maiores chances de vitória, o que provavelmente prejudica candidatos e candidatas de grupos subalternos

CLASSE SOCIAL

- Associação entre pessoas de classes sociais mais altas e o topo das hierarquias políticas
- Profissões de maior prestígio (como advogados, médicos e engenheiros) estão associadas à imagem de bons administradores, favorecendo candidaturas
- Pessoas negras e indígenas estão sub-representadas nos estratos sociais de renda mais elevados e entre aqueles que desempenham profissões associadas à hierarquia política

RECRUTAMENTO PARTIDÁRIO

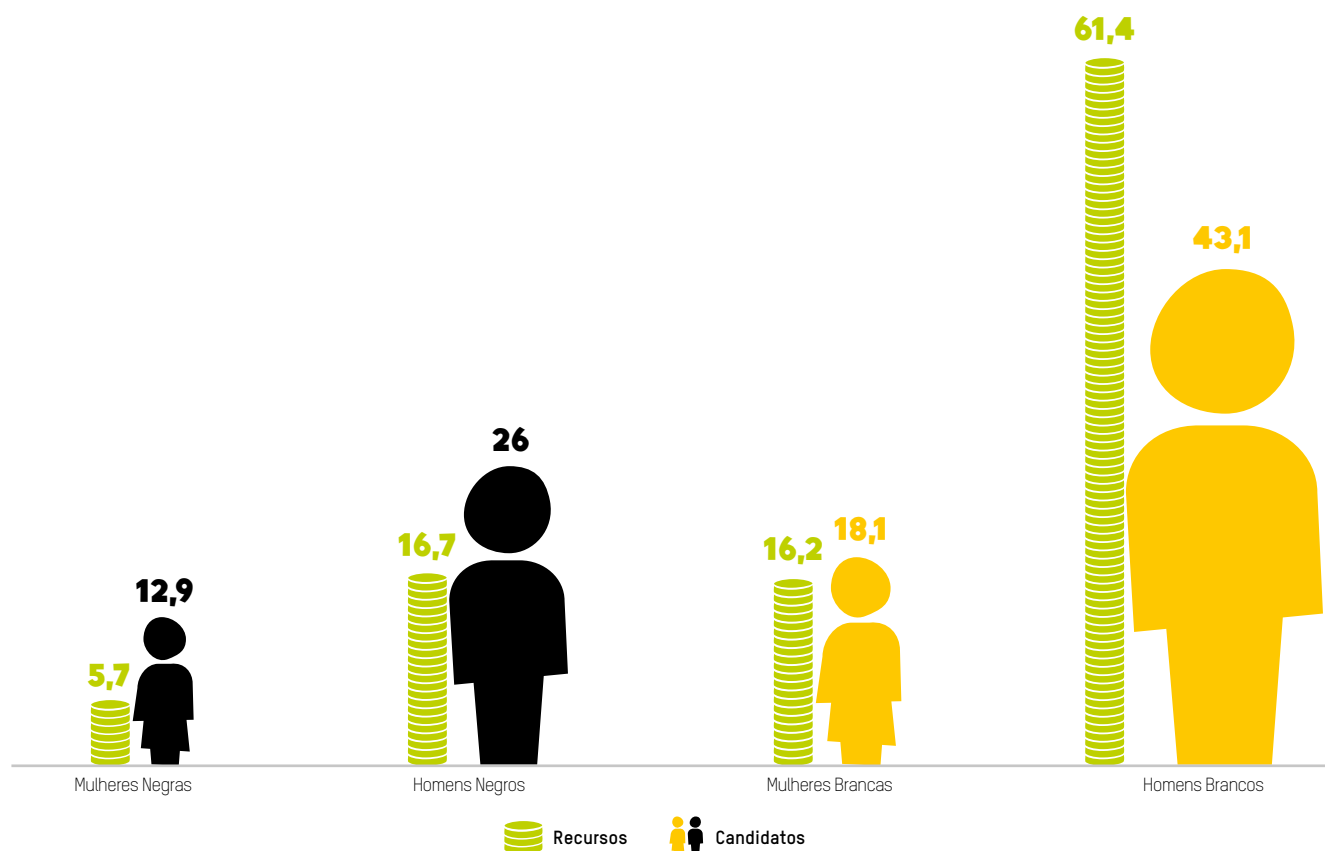
- Partidos mais estruturados — e competitivos eleitoralmente — privilegiam candidaturas com maior capacidade de atração de votos
- Candidaturas negras ou indígenas tendem a carecer das tradicionais redes consolidadas de financiamento e sofrem o efeito adicional do preconceito, já que sua sub-representação política atual é vista como sinal de poucas chances eleitorais futuras, raciocínio que reproduz tal desigualdade

Fonte: GAXIE. 2021; CAMPOS & MACHADO. 2017.

Outra característica do nosso sistema eleitoral-partidário que limita a ascensão política da população negra se refere à possibilidade de lançar um número alto de candidaturas, expediente utilizado para inflar artificialmente o quociente eleitoral. No sistema proporcional de lista aberta, a distribuição de cadeiras nos legislativos leva em conta o montante total de votos recebidos por uma coligação que tenderá, portanto, a lançar o maior número possível de candidatos. Se isso, por um lado, serve de incentivo à multiplicação de candidaturas, serve também para o investimento partidário apenas e/ou preferencialmente naquelas mais tradicionais e promissoras¹³⁵. Por consequência, o percentual de candidaturas pretas e pardas nas eleições para os legislativos municipais, por exemplo, costuma ser próximo àquele da população nacional, mas o mesmo não vale para as candidaturas competitivas, em sua maioria brancas. Novamente, o filtro de exclusão fundamental parece ocorrer antes das eleições.

Como reação a esse contexto, uma articulação entre parlamentares e organizações do movimento negro e de mulheres negras¹³⁶ tem se mobilizado para assegurar reserva de valores do fundo partidário e do tempo de TV e rádio para candidaturas negras, por meio de consulta ao TSE (vide quadro a seguir) e projeto de lei que visa estabelecer cotas para candidatos e candidatas negras¹³⁷. A campanha teve por base um estudo¹³⁸ que destacava o desequilíbrio entre o número de candidaturas e os recursos recebidos pelos partidos, apontando que, nas eleições para a Câmara dos Deputados de 2018, as mulheres brancas corresponderam a 18,1% das candidaturas e receberam 16,2% recursos partidários; homens brancos eram 43,1% das candidaturas e receberam 61,4% dos recursos destinados a campanhas; mulheres negras eram 12,9% das candidatas e receberam só 5,7% dos recursos; e os homens negros eram 26% dos candidatos e receberam apenas 16,7% dos recursos¹³⁹.

Candidaturas à Câmara dos Deputados 2018: Recursos versus número de candidaturas (%)



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE) DECIDE QUE A DIVISÃO DO FUNDO ELEITORAL E DO TEMPO DE TV DEVE SER PROPORCIONAL AO TOTAL DE CANDIDATURAS NEGRAS

Em 25 de agosto de 2020, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu que a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita na TV e no rádio deverá ser proporcional ao total de candidatos negros que o partido apresentar para a disputa eleitoral¹⁴⁰.

A decisão ocorreu após consulta formulada pela deputada federal Benedita da Silva (PT/RJ), em articulação com organizações do movimento negro (Educafro, Mulheres Negras Decidem e Instituto Marielle Franco)¹⁴¹, trazendo dois questionamentos:

1. A possibilidade de reserva de 50% das vagas e 50% da parcela do FEFC, incentivos previstos na legislação de cotas eleitorais desde meados da década de 1990, especificamente para candidaturas de mulheres negras.
2. A possibilidade de cota eleitoral para candidatos negros, correspondente a 30% do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV.

O Plenário do TSE atendeu parcialmente à primeira questão, propondo que os recursos e o tempo gratuito no rádio e na TV sejam proporcionais ao número de candidaturas negras registradas na disputa, sejam de homens ou mulheres. Quanto à segunda questão, o Plenário denegou o pedido, afirmando que tal solicitação deve ser proposta pela via legislativa.

O TSE ainda decidiu que a proposta de distribuição de recursos e tempo de rádio e TV não valeria para as eleições de 2020, tendo por base o princípio da anualidade eleitoral. Esse entendimento foi reformado em 3 de setembro de 2020, após o ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal (STF), conceder liminar para que a distribuição de recursos já valesse para as eleições municipais de 2020¹⁴². Para Lewandowski, as agremiações partidárias deveriam seguir rigorosamente os ditames constitucionais em se tratando de alocação de verbas públicas por agremiações partidárias, o que seria possível e pertinente, pois as convenções partidárias e propagandas eleitorais ainda não tinham, à época, sido iniciadas. Este entendimento seria ratificado pelo Plenário do STF em 2 de outubro de 2020¹⁴³.

ELEIÇÕES 2020: AVANÇOS INCREMENTAIS NA REPRESENTATIVIDADE, PORÉM UM LONGO CAMINHO À FRENTE

As eleições municipais de 2020, ocorridas em 15 de novembro (primeiro turno) e 29 de novembro (segundo turno, em cidades com mais de 200 mil habitantes), foram realizadas em um contexto de excepcional desafio devido à pandemia do novo coronavírus¹⁴⁴. O calendário eleitoral foi adaptado, por meio de Emenda Constitucional¹⁴⁵, visando assegurar o necessário distanciamento social, ainda a melhor forma de evitar a propagação da pandemia antes do desenvolvimento de vacina eficaz, adiando o início das campanhas e encurtando a extensão do segundo turno: de três para duas semanas.

Nesse cenário, discutiremos, a partir de informações e estudos preliminares sobre o pleito, três dinâmicas das eleições de 2020: a) inédita maioria de candidaturas de pessoas negras e maior número de candidaturas de mulheres da história; b) crescimento do número de candidaturas coletivas; e c) candidaturas eleitas: avanços incrementais e um longo caminho a percorrer.

Inédita maioria de candidaturas de pessoas negras e maior número de candidaturas de mulheres da história

O debate sobre a sub-representação de mulheres, pessoas negras e indígenas na política institucional brasileira está na ordem do dia, com dinâmicas de mobilização e alterações de políticas ocorrendo cotidianamente. As eleições municipais de 2020 foram um importante laboratório sobre as mudanças decorrentes da decisão recente do TSE sobre distribuição de recursos e tempo de TV e rádio.

Primeiro pleito já sob a vigência do entendimento do TSE sobre a distribuição proporcional de recursos e tempo de TV e rádio entre candidaturas negras, a campanha da eleição municipal de 2020 foi marcada por dois inéditos: primeira eleição em que o número de candidaturas de pessoas negras superou a de pessoas brancas e o maior registro de candidaturas de mulheres da história¹⁴⁶. Segundo o TSE, dos mais de 545 mil registros de

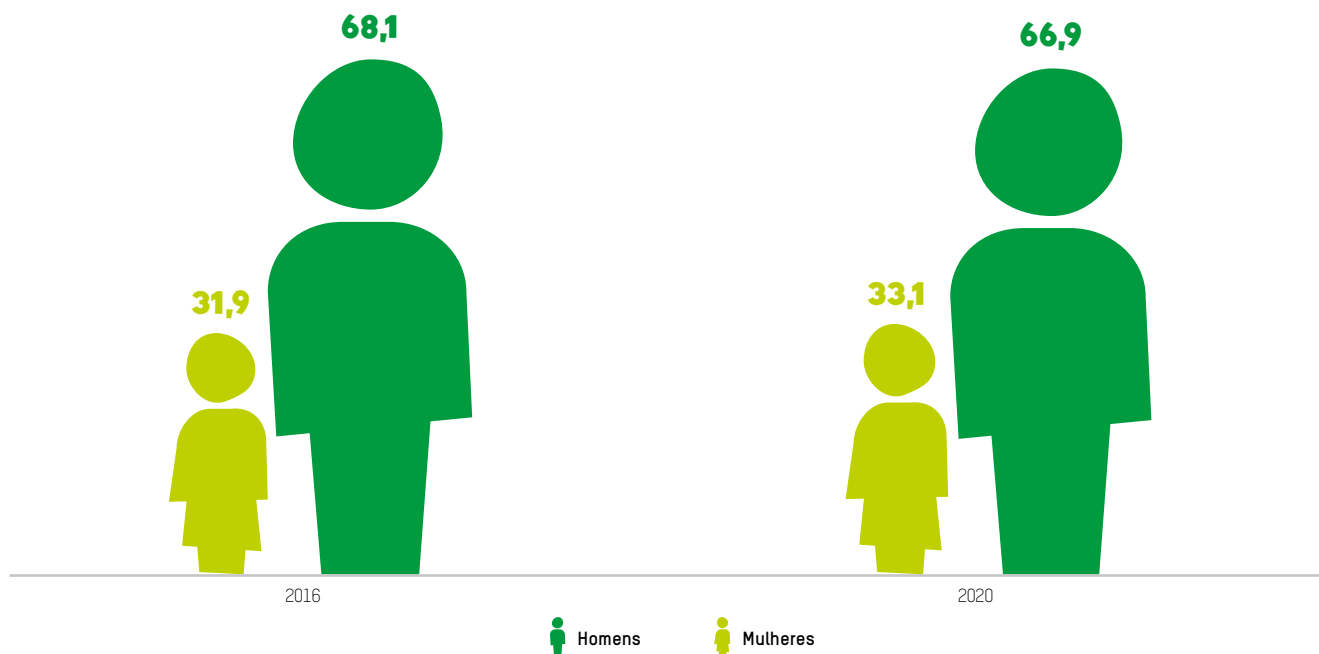
**SEM A NOSSA PRESENÇA,
SEM A PRESENÇA DA
POPULAÇÃO NEGRA,
SEM A PRESENÇA DAS
MULHERES, DAS LGBTQIA+,
NÃO HÁ DEMOCRACIA.
HÁ UMA SIMULAÇÃO
DE DEMOCRACIA. A
DEMOCRACIA SÓ EXISTE
DE FATO QUANDO NÓS
REPRESENTAMOS NOS
ESPAÇOS DA SOCIEDADE
TODOS OS GRUPOS SOCIAIS.
ASSIM, A CHEGADA DO
CORPO NEGRO, INDÍGENA,
FEMININO, LGBTQIA+,
GARANTE COM QUE DE
FATO NÓS POSSAMOS DIZER
DEMOCRACIA, POSSAMOS
FALAR EM DEMOCRACIA**

Erika Hilton, vereadora na Câmara Municipal de São Paulo

candidaturas, as pessoas negras representam 49,87% (272.043 candidaturas), contra 47,77% (260.574 candidaturas) de pessoas brancas. Em 2016, os negros eram

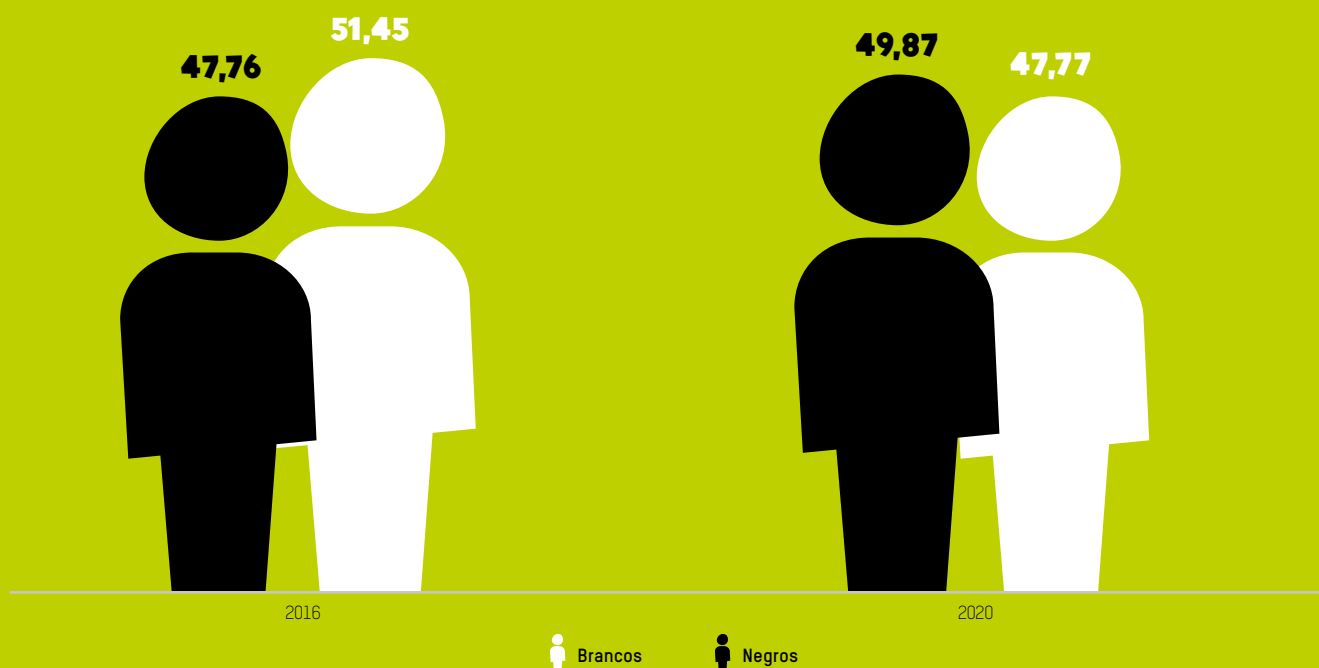
47,76% contra 51,45% de brancos. Em 2020, as mulheres são 33,1% das candidatas (180.799), contra 31,9% em 2016¹⁴⁷.

Eleição municipal 2020 – Candidaturas (%)



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Eleição municipal 2020 – Candidaturas (%)



Fonte: Elaboração Oxfam Brasil

Ainda que positivos, os números devem ser olhados com redobrada atenção, porque, dada a dinâmica da sub-representação de mulheres e pessoas negras e indígenas, eles envolvem uma discrepância relevante entre o número de candidaturas e o de eleitos. A cautela é reforçada por levantamentos preliminares que mostram que os partidos seguem investindo mais em candidaturas de homens brancos (62,9% dos recursos nos primeiros 25 dias de campanha, para um contingente representando 47,9% dos candidatos)¹⁴⁸, que também perfazem a grande maioria das candidaturas a prefeito nas 95 maiores cidades do Brasil¹⁴⁹.

Em São Paulo (SP), a maior cidade do país, uma análise feita pouco antes do primeiro turno indicava que 74% do dinheiro público de campanha tinha como destino candidatos brancos; em 11 das maiores cidades do Brasil, menos de 10% das verbas de fundos públicos eram destinadas a pessoas negras¹⁵⁰.

O quadro de desigualdade na disputa eleitoral se mantém presente, com pessoas negras representando 57% das candidaturas “sem patrimônio”, das quais 22,4% são mulheres negras¹⁵¹. Cerca de um terço de todas as candidatas negras que disputaram as eleições municipais de 2020 dependiam do auxílio emergencial para sobreviver durante a pandemia¹⁵². Menos de 1% das candidaturas nas eleições de 2020 concentraram 80% dos fundos públicos de campanha¹⁵³.



Candidaturas coletivas: diversidade e multiplicidade

Outra dinâmica que se intensificou nas eleições municipais de 2020 foi o crescimento das candidaturas coletivas. Com variados formatos, mas tendo como traço frequente a prevalência feminina na liderança dessas candidaturas e a presença de mulheres negras, as candidaturas coletivas despontam como forma de aumentar a participação política a partir de um debate identitário¹⁵⁴, interseccionando gênero e raça, potencializador de pautas e narrativas à margem do debate político, como discussão sobre políticas públicas a partir de um olhar das periferias das grandes cidades.

A NOSSA CHEGADA NESSE ESPAÇO REPRESENTA UM PROCESSO TRANSFORMADOR, E ESSA TRANSFORMAÇÃO FORTALECE A DEMOCRACIA. MINHA CHEGADA AO PARLAMENTO PAULISTANO, SENDO A MULHER MAIS BEM VOTADA DO PAÍS, MOSTRA A NOSSA EXISTÊNCIA, MOSTRA A NOSSA ORGANIZAÇÃO, MOSTRA O NOSSO DESEJO, A NOSSA VONTADE, A NOSSA CAPACIDADE DE FAZER O JOGO POLÍTICO, E FORTALECE OS PROCESSOS DEMOCRÁTICOS E VÁRIAS FORMAS DE SE PENSAR A SOCIEDADE E A POLÍTICA

Erika Hilton, vereadora na Câmara Municipal de São Paulo

As candidaturas coletivas fizeram sua estreia na política partidária nacional, em 2016, com a eleição de um mandato coletivo de cinco pessoas para a Câmara Municipal de Alto Paraíso (GO)¹⁵⁵, no qual formalmente apenas um nome consta como mandatário enquanto os demais atuam na condição de consultores legislativos. A prática inspirou outras experiências nas eleições seguintes, em 2018, com a eleição de mandatos coletivos em ao menos três assembleias estaduais — Gabinetona (MG)¹⁵⁶, Bancada Ativista (SP)¹⁵⁷ e Juntas (PE)¹⁵⁸ — tendo como pontos de convergência as pautas feministas, antirracistas, em defesa das causas indígenas e da cidadania LGBTQIA+, além de foco na periferia, no bem viver, na juventude e em outros temas tradicionalmente marginalizados na agenda pública.

Em 2020, ao menos 331 candidaturas coletivas disputaram as eleições municipais¹⁵⁹. Apenas a cidade de São Paulo teve 34 candidaturas coletivas à Câmara Municipal¹⁶⁰, enquanto Natal (RN) registrou uma candidatura coletiva para a prefeitura da cidade, a primeira para um cargo executivo no país¹⁶¹.

Levantamentos preliminares apontam que ao menos 17 mandatos coletivos foram eleitos em todo o país¹⁶². Só na Câmara Municipal de São Paulo foram dois mandatos coletivos eleitos, incluindo a sétima candidatura mais votada — da Bancada Feminista¹⁶³, representada na urna pela educadora Silvia Ferraro — e outra construída pelo movimento negro — Quilombo Periférico¹⁶⁴, representada na urna pela articuladora cultural Elaine Mineiro. Candidaturas coletivas também foram eleitas para Câmaras Municipais de Florianópolis (SC)¹⁶⁵, Fortaleza (CE)¹⁶⁶ e Salvador (BA)¹⁶⁷.

Candidaturas eleitas: avanços incrementais e um longo caminho a percorrer

O resultado das urnas nas eleições municipais de 2020 mostra duas dinâmicas: a) aumento marginal no número de mulheres e pessoas negras eleitas para mandatos em Prefeituras e Câmaras Municipais; e b) vitórias importantes e representativas de candidaturas de mulheres, trans e de pessoas negras.

A PAUTA DA JUSTIÇA RACIAL PRECISA ESTAR NA AGENDA DO COMBATE ÀS DESIGUALDADES, E NÃO, NÃO ACHO QUE É POSSÍVEL TERMOS UMA DEMOCRACIA REAL ENQUANTO JOVENS NEGROS SÃO MORTOS EM FAVELAS, OU MULHERES NEGRAS SÃO AS PRINCIPAIS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA. NÃO É POSSÍVEL TER DEMOCRACIA ENQUANTO NÃO CONSEGUIMOS GARANTIR A VIDA DE CRIANÇAS NEGRAS FAVELADAS OU ENQUANTO NÃO SABEMOS QUEM MANDOU MATAR UMA PARLAMENTAR NEGRA, MINHA IRMÃ, MARIELLE

Anielle Franco, diretora executiva do Instituto Marielle Franco

No 23º ano de vigência da Lei de Cotas eleitorais para mulheres, e poucos meses depois da importante decisão do TSE estabelecendo a distribuição proporcional de recursos financeiros e tempo de TV e rádio entre candidaturas negras, a eleição municipal de 2020 consagrou, mais uma vez, uma maioria de homens brancos eleitos para os cargos de prefeito e vereador por todo o país¹⁶⁸. Houve um tímido aumento no número de mulheres e pessoas negras eleitas em 2020.

Nas 94 maiores cidades do Brasil, com população superior a 200 mil habitantes, foram apenas 17 pessoas negras eleitas (duas pretas e 15 pardas), representando 20% dos eleitos; o percentual é praticamente o mesmo de 2016, quando 18 prefeitos negros foram eleitos¹⁶⁹.

Oito mulheres foram eleitas prefeitas dentre os 94 maiores municípios; em 2016 foram três. Em capitais, apenas uma prefeita (Cinthia Ribeiro) foi eleita, em Palmas (TO), repetindo o mesmo desempenho de 2012 e 2016, quando Teresa Surita foi a única prefeita de capital, em Boa Vista (RR), eleita no Brasil.

Das 57 cidades que tiveram segundo turno, 19 contavam com mulheres na disputa; dessas, apenas sete venceram¹⁷⁰.

As mulheres representaram 16% dos vereadores eleitos no Brasil nas eleições de 2020¹⁷¹; em 2016, foram 13,5%. As mulheres negras representaram 6,3% dos mandatos em Câmaras Municipais, em 2020, acima dos 5% de 2016. Em 2020, 12,1% das prefeituras foram conquistadas por mulheres¹⁷², contra 11,57% de 2016. A sub-representação ainda é a tônica, dado que as mulheres representam 51,8% da população.

No saldo geral das eleições municipais de 2020, observamos um aumento da representação de pessoas negras em mandatos em Prefeituras e Câmaras Municipais. Dos mais de 5,4 mil prefeitos e prefeitas eleitos, 32% se declaravam pretos ou pardos; em 2016, foram 29%¹⁷³. Nas Câmaras Municipais, 44,7% das vereadoras e vereadores eleitos se declararam pretos ou pardos; em 2016, foram 42,1%¹⁷⁴. O aumento de representantes negros, porém, fica aquém dos 56% que esse grupo representa na população brasileira.

Nas capitais, 44% das cadeiras nas Câmaras Municipais foram conquistadas por pessoas negras; desse percentual, 18% são mulheres negras¹⁷⁵. Palmas (95%), Cuiabá (MT) (76%), São Luiz (MA) (74%), Porto Velho (RO) (70%) e Salvador (70%) são as capitais com maior presença de vereadores e vereadoras negras. Porto Alegre (RS) (11%), Curitiba (PR) (11%), São Paulo (18%), Recife (PE) (28%) e Rio de Janeiro (31%) as com menor número de mandatos negros. Das 26 capitais com eleições realizadas até o fim de dezembro¹⁷⁶, apenas uma não elegeu nenhuma pessoa negra para sua Câmara Municipal: Florianópolis¹⁷⁷.

No detalhe, há vitórias importantes que merecem destaque. Em São Paulo, Erika Hilton foi a vereadora com maior número de votos do país (50.508)¹⁷⁸, com a décima maior votação geral para Câmaras Municipais em 2020. Eleita em 2018 codeputada estadual na Bancada Ativista, Hilton é a primeira mulher negra transsexual a ocupar uma cadeira na Câmara Municipal de São Paulo,¹⁷⁹ sendo eleita presidente da Comissão de Direitos Humanos da Casa.¹⁸⁰

Mulheres negras foram as campeãs de votos para as Câmaras de Porto Alegre¹⁸¹, Recife¹⁸², Rio Branco (AC)¹⁸³ e Araraquara (SP)¹⁸⁴. Em Belo Horizonte¹⁸⁵ e Aracajú (SE)¹⁸⁶, vereadoras trans estrearam nas Câmaras locais com as maiores votações das Casas; 30 pessoas trans foram eleitas para Câmaras Municipais em todo o Brasil¹⁸⁷ — contra apenas três, em 2016 — em cidades como Batatais (SP), Niterói, Lapa (PR), Patrocínio Paulista (SP), Uberlândia (MG), São Borja (RS) e São Paulo (SP), entre outras.

Em Curitiba¹⁸⁸ Vitória (ES)¹⁸⁹ e Campina Grande (PB)¹⁹⁰ foram eleitas as primeiras vereadoras negras da história das Câmaras daquelas cidades, com votações expressivas. Ao menos 220 indígenas e 57 quilombolas foram eleitos por todo o país, em 2020, o maior número da história¹⁹¹, com aumento de 26% e 45% de eleitos indígenas e quilombolas, respectivamente.



REFORMA ELEITORAL 2021: RISCO DE RETROCESSOS

Desde o início do segundo semestre de 2021, está em debate no Congresso Nacional um conjunto de propostas de mudanças nas regras eleitorais que, se aprovadas, constituirão uma das mais profundas alterações no sistema político das últimas décadas. As alterações ocorrem em duas frentes, ambas na Câmara dos Deputados:

- **Comissão Especial¹⁹² da PEC nº 125/2011:** A partir da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 125, de 2011,¹⁹³ que veda a realização de eleições em data próxima a feriados nacionais, foi constituída uma comissão especial¹⁹⁴ cujo escopo foi ampliado para incluir diversos temas da reforma eleitoral, incluindo tempo de mandato,¹⁹⁵ obrigatoriedade de comparecimento em debates¹⁹⁶, número de deputados, cotas raciais¹⁹⁷ e gênero¹⁹⁸, financiamento de campanhas¹⁹⁹, candidaturas avulsas e coletivas²⁰⁰, e denominação da Câmara dos Deputados²⁰¹. Dentre as alterações de impacto mais amplo está o estabelecimento do chamado “distritão”²⁰².
- **Grupo de Trabalho sobre Reforma da Legislação Eleitoral:** Instituído em fevereiro de 2021 por ato da Presidência da Câmara dos Deputados, o Grupo de Trabalho teve como objetivo consolidar dispositivos da legislação eleitoral infraconstitucional, por meio da proposta de um Código Eleitoral. Entregue à Presidência da Câmara no final de junho de 2021, o projeto de novo Código Eleitoral traz, em seus mais de 900 artigos, dispositivos que reduzem a transparência e o controle de gastos de campanha²⁰³, restrições à divulgação de pesquisas de opinião²⁰⁴ e estabelecimento da necessidade de respeito ao princípio da anuidade pelo Poder Judiciário em questões eleitorais²⁰⁵.

A macrorreforma eleitoral em período de pandemia levanta preocupações²⁰⁶, dado que realizada em contexto de ritos parlamentares excepcionalmente abreviados, com reduzida transparência e participação social em decorrência de medidas de combate à covid-19. Inclusive, a busca de uma aprovação célere, considerando o prazo-limite – outubro de 2021 – para que mudanças eleitorais valham para o pleito de 2022, levou à descaracterização da PEC nº 125/2011, proposição que foi aproveitada por já contar com o crivo, quanto a sua constitucionalidade, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara²⁰⁷. Para além dos questionamentos sobre a tramitação da reforma, há pelo menos duas alterações nas regras eleitorais com potencial impacto negativo no aumento da representação de estratos politicamente minoritários: a) a proposta de adoção do “distritão”; e b) as alterações nas cotas de participação de mulheres.

**O DISTRITÃO FAVORECE A
COMPETIÇÃO INDIVIDUAL,
REFORÇA UMA LÓGICA
DE CANDIDATURAS
PERSONALISTAS COM
ACESSO PRIVILEGIADO A
RECURSOS FINANCEIROS E
A UMA FORTE EXPOSIÇÃO
MIDIÁTICA, ENFRAQUECE
A PAUTA PROGRAMÁTICA
DOS PARTIDOS POLÍTICOS
E ESVAZIA A IDEIA
DE PROJETOS DE
GOVERNO CONSTRUÍDOS
COLETIVAMENTE,
FORTALECENDO A
CONCEPÇÃO DO ‘CADA UM
POR SI’ NO EXERCÍCIO DA
POLÍTICA**

Frente Pelo Avanço dos Direitos Políticos das Mulheres (FADPM). 2021

Distritão

A proposta de estabelecimento do distritão nas eleições legislativas altera o modelo proporcional de lista aberta existente no Brasil desde a década de 1940 para o modelo majoritário de voto na escolha de parlamentares. Este modelo tende a beneficiar nomes já conhecidos – principalmente parlamentares que há exercem mandatos – dificultando a renovação dos quadros políticos ao favorecer candidaturas já conhecidas, incluindo as de parlamentares buscando a reeleição.

Levantamentos simulando o resultado da última eleição apontam que, caso o distritão já tivesse sido adotado, a Câmara teria favorecido a eleição de deputados federais homens, brancos, de meia-idade, com mais recursos econômicos e com trajetória política consolidada²⁰⁸. Nesse cenário, o número de mulheres e pessoas negras eleitas, em 2018, cairiam de 77 para 73 (-5,19%) e de 125 para 117 (-6,4%), respectivamente²⁰⁹. Joênia Wapichana, primeira e única mulher indígena deputada federal, não teria sido eleita²¹⁰. Assim, ao privilegiar a disputa eleitoral de quem já está na política, o distritão representa uma redução de oportunidades para estratos politicamente minoritários, como mulheres, pessoas negras e indígenas²¹¹.



Reserva de vagas para mulheres e fim de cotas de gênero

Outra pauta presente no debate da macrorreforma eleitoral é a mudança na política de incentivo à ampliação da participação político-eleitoral de mulheres²¹². As propostas em discussão criariam uma reserva de 15% das cadeiras do legislativo para mulheres, ao mesmo tempo em que se acabaria com a obrigatoriedade da observância da cota mínima de 30% das candidaturas partidárias, por meio do fim de sanção aos partidos que não atingirem esse percentual. Estudos destacam que a adoção das medidas significará retrocesso na agenda de representação de mulheres na política²¹³.

Sobre a reserva de vagas, a alteração proposta não constituirá mudança significativa na prática²¹⁴. O Fórum Mais Mulheres na Política destaca²¹⁵ que, com base nos dados das eleições de 2018, com exceção da Região Nordeste, todas as demais Regiões já possuem mais de 15% de mulheres eleitas na Câmara Federal²¹⁶; hoje há 77 mulheres entre 513 deputados e deputadas federais, exatamente 15% das cadeiras. Nas Assembleias Legislativas, 14 estados superaram a média de 15% de vagas ocupadas por mulheres;²¹⁷ estes estados concentram 61% da população do país. Nas Câmaras Municipais, dados das eleições de 2020 apontam que as mulheres ocupam 16% das cadeiras, com taxas ainda superiores (17%) em municípios com até 15 mil habitantes, que representam 58,4% de todos os municípios brasileiros²¹⁸.

Sobre o fim da obrigatoriedade de percentual mínimo das cotas de candidatura, caso seja abolida a cota de 30% de candidatas mulheres, não haverá garantia de um número de candidatas suficiente para preencher os 15% de cadeiras reservadas²¹⁹, fazendo com que esta medida, ao invés de um piso, possa se transformar em um teto da participação política de mulheres²²⁰. Nesse sentido, a obrigação do percentual mínimo de candidaturas – à qual se agregou o dever de os partidos disponibilizarem, às candidaturas, recursos para campanhas, conforme sentença do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617 – se transformaria em mera recomendação, sem maiores consequências legais, dado que a proposta também põe fim a sanções pelo descumprimento por parte dos partidos²²¹.



O Congresso Nacional e as assembleias legislativas brasileiras são compostas em sua maioria por homens brancos.

Foto: Wilson Dias/Agência Brasil

PARTE 4: **PROPOSTA PARA MELHORAR A DEMOCRACIA BRASILEIRA**

A desigualdade é tema incontornável da agenda pública brasileira hoje. A crise econômica iniciada, em 2015, reverteu o ciclo de redução da desigualdade social no Brasil, algo que, por si só, já representaria um desafio de grandes proporções à sociedade brasileira. Em 2020, o Brasil atingiu a marca de 9% de sua população em situação de fome, quase o dobro da marca adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em seu Mapa da Fome (5%); ainda assim, o sistema nacional de proteção alimentar foi um dos conselhos participativos extintos pelo governo Bolsonaro no primeiro semestre de 2019.

Foi nesse estado de extrema fragilidade que, em 2020, a pandemia da covid-19 se abateu sobre o Brasil e o mundo. Maior crise sanitária global das últimas décadas, a covid-19 encontrou no Brasil terreno fértil para se disseminar com rapidez – o país é o segundo do mundo em número de casos e de mortes, superando a marca de meio milhão de vidas perdidas para a doença, mesmo tendo apenas a sexta maior população do planeta²²² –, principalmente nas periferias das grandes cidades e cidades do interior, justamente regiões com menor acesso a serviços de saúde, saneamento básico e moradia digna. As taxas de mortalidade mais elevadas entre a população negra, conforme apontado em alguns estudos preliminares²²³, reiteram o efeito desigual de uma pandemia ainda sem cura ou tratamento.

Esse cenário foi agravado pela gestão ruínosa por parte do governo federal, que alia negacionismo científico, instrumentalização da pandemia para afetar adversários políticos, ausência de coordenação com estados e municípios, e instabilidade administrativa, que levou a três trocas de ministros da Saúde no momento mais agudo da crise da covid-19 no Brasil. A esse quadro, a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a pandemia, instalada pelo Senado Federal no final de abril de 2021, tem levantado indícios de gestão paralela (e negacionista)²²⁴ da crise sanitária e uma possível malversação de dinheiro público na compra de vacinas contra a covid-19²²⁵.

A adoção de políticas públicas inclusivas e eficazes no combate às desigualdades, capazes de constituírem respostas adequadas a um contexto de conjugação de crises – econômica e sanitária – passa também pela mitigação da desigualdade de representação política, possibilitando que estratos demograficamente majoritários na sociedade e minoritários em espaços de poder – como mulheres e pessoas negras – aumentem sua presença nos Poderes Executivo e Legislativo.

Este relatório tratou do papel da democracia na redução de desigualdades, inclusive no plano da representação política. Nessa temática, e sem pretender esgotar o assunto, a Oxfam Brasil apresenta a agenda de trabalho a seguir.

Democracia e desigualdades

DEMOCRATIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Abertura de espaços para mais mulheres e pessoas negras nos cargos de poder e tomada de decisão dentro das estruturas partidárias
- Estabelecimento de metas de ocupação de cargos do corpo diretivo por mulheres e pessoas negras, sob pena de multa sobre o valor de fundos públicos
- Criação de programas de treinamento de jovens lideranças

EQUIDADE MATERIAL NO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

- Elaboração de legislação assegurando destinação proporcional de recursos financeiros e tempo de rádio e TV para candidaturas de mulheres e pessoas negras e indígenas
- Criação de mecanismo institucional de verificação do cumprimento da distribuição proporcional de recursos financeiros e tempo de rádio e TV para candidaturas de mulheres e pessoas negras e indígenas

LIMITES MAIS RÍGIDOS PARA DOAÇÕES DE CAMPANHA

- Estabelecimento de limite de doação individual a campanhas que, hoje, é baseado em 10% da renda bruta anual

FORTALECIMENTO DE CONSELHOS PARTICIPATIVOS

- Revogação da medida que extinguiu os conselhos participativos
- Reestabelecimento de órgãos colegiados componentes do sistema nacional de segurança alimentar, principalmente o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)

AMPLIAÇÃO DO PERÍODO DE CAMPANHA DE RUA

- Aumento do período de campanha eleitoral de rua, de 45 para 90 dias

MEDIDAS DE PROTEÇÃO CONTRA VIOLÊNCIA POLÍTICA, PRINCIPALMENTE CONTRA MULHERES NEGRAS

- Fortalecimento de políticas protetivas destinadas a políticos vítimas de violência política, principalmente mulheres negras

CARTA PRETA: A POLÍTICA QUE QUEREMOS

Diante de um cenário de sub-representação das mulheres negras nos espaços de política institucional, a despeito da presença na linha de frente do enfrentamento das desigualdades no Brasil, 40 ativistas mulheres negras, trans e cis, candidatas nas eleições de 2020, vocalizaram sua demanda por maior participação política no manifesto **Carta Preta – A Política que Queremos**²²⁶, lançada em julho de 2021. O documento, construído oralmente e transformado em texto, teve origem no encontro Jornada das Pretas 2021²²⁷, reafirmando o compromisso das ativistas com o combate às desigualdades e à violência racista, criticando o machismo endêmico e o racismo estrutural em vigor nos partidos políticos brasileiros.

O documento denuncia a manutenção de um projeto político que privilegia o homem branco na distribuição de recursos partidários, resultando em uma oferta comparada dez vezes menor de verbas partidárias para mulheres negras²²⁸. No contexto da pandemia, a sobrecarga de trabalho doméstico, a violência doméstica, as maiores taxas de desemprego advindas de contexto de elevados índices de informalidade de trabalho são elementos catalizadores para a retirada das mulheres dos espaços públicos, em geral, e da política, em particular²²⁹.

“A política se faz todos os dias quando a gente respira, resiste e tenta lutar por mais direitos, e se articula no nosso território. Somos mulheres que fizeram e fazem diferença. Mulheres como Anielle Franco, Aqualtunem Antônia Barbosa, Ângela Davis, Antonieta de Barros, Ariete, Benny Briolly, Dandara, Eliana Gonzaga, Conceição Evaristo, Mãe Estela, Mãe Menininha, Ranaivalona, Renata Souza e Vilma Reis”, conclui a Carta²³⁰.

**ESTAMOS ENEGRECENDO
A POLÍTICA. NÃO EXISTE
DEMOCRACIA COM
RACISMO E NÃO EXISTE
UMA POLÍTICA BRASILEIRA
COM A CARA DO POVO
QUE NÃO TENHA O ROSTO
DAS MULHERES NEGRAS.
ESTAMOS ROMPENDO COM
AS ESTRUTURAS, E VIEMOS
PARA FICAR. SOMOS
MULHERES CANSADAS
DE SERSILENCIADAS. MAS
AGORA ESTAMOS PRONTAS
PARA OCUPAR ESSE ESPAÇO
DE DECISÃO QUE SEMPRE
NOS FOI NEGADO**

Manifesto Carta Preta: A Política Que Queremos

CARTA PRETA – A POLÍTICA QUE QUEREMOS

Carta falada, transformada em texto, elaborada por 40 ativistas mulheres negras trans e cis candidatas nas eleições de 2020, que participaram da Jornada das Pretas 2021, ocorrida nos dias 30 de abril, e 4 e 8 de maio de 2021, com o objetivo de promover a troca de saberes e sistematizar as experiências de participação política das mulheres negras nas eleições, além de construir uma agenda política de mulheres negras para potencializar suas candidaturas nas eleições de 2022. A Jornada das Pretas foi realizada pela Oxfam Brasil, em parceria com o Instituto Alziras e o Instituto Marielle Franco, por meio de projeto cofinanciado pelo Ayuntamiento de Barcelona (ESP) e União Europeia.

Quem são as mulheres da Jornada das Pretas?

Somos a voz da resistência que ecoa do útero das grandes mães. Queremos justiça do sangue derramado de nosso povo. Somos a voz da consciência e ocuparemos o Congresso para fazer a justiça de Xangô.

Somos mulheres inconformadas com a desigualdade e opressão racial, determinadas e com coragem para dar continuidade à luta que nosso povo negro trava desde sempre. Por vezes nos abatemos, pois a luta é árdua, apesar da nossa força. A Jornada das Pretas nos fez renascer das cinzas dos embates vividos em 2020. Esse encontro entre mulheres negras nos deu forças para ressurgir, mais confiantes e sábias, com a certeza de que não estamos sozinhas. Temos umas às outras.

Somos mulheres cansadas de sermos silenciadas. Mas agora estamos prontas para ocupar esse espaço de decisão que sempre nos foi negado.

Desafios para a participação política de mulheres negras

A sociedade brasileira se estruturou em um sistema de opressão. Dessa forma, a integridade, a visibilidade, os direitos e as lutas das mulheres pretas trans e cis se tornam pautas de sobrevivência. Portanto, a participação política desse grupo, que está na base da pirâmide social brasileira, é emergencial, essencial e necessária.

O machismo e o racismo institucional vigoram dentro dos partidos políticos no Brasil. Isso é explicitado pela manutenção do projeto político que privilegia o homem branco na hora da distribuição dos recursos partidários. O resultado disso é que mulheres negras recebem dez vezes menos verba partidária do que os homens brancos.

Um primeiro desafio encontrado por mulheres negras na política é o reconhecimento do seu potencial como representante dos seus direitos e da sua vivência. Esse reconhecimento tem que vir, as mulheres negras têm luta e conhecem a história. As mulheres negras possuem garra para vencer em vários âmbitos, mas a aceitação de que podem representar os diferentes grupos em outras instâncias ainda é um obstáculo.

Outro desafio é a sobrevivência. Em um momento em que se vê o aprofundamento da crise econômica por causa da pandemia da covid-19, sabemos que as mulheres negras são as principais atingidas pela sobrecarga do trabalho doméstico, pela violência doméstica, pelo desemprego e pela precarização do trabalho. Isso tudo faz com que as mulheres negras sejam retiradas dos espaços públicos e, em especial, da política.

Para as mulheres trans negras na política, um dos desafios é sobreviver à LGBTfobia que naturalizou a violência e o racismo institucional contra essas mulheres. Que os partidos políticos não nos usem como figurantes e garantam espaço de rádio e TV no processo eleitoral, incorporando na estrutura do partido e do programa as pautas do feminismo negro, da população LGBTQIA+ e luta antirracista.

Não se pode esquecer que a violência política tem gênero e tem cor.

O que estamos fazendo para mudar este contexto?

Estamos nos organizando em redes, disputando os partidos, disputando os espaços de poder nas eleições, nos colocando como sujeitas transformadoras de nossa história e do rumo do nosso país. Estamos enegrecendo a política. Não existe democracia com racismo e não existe uma política brasileira com a cara do povo que não tenha o rosto das mulheres negras. Estamos rompendo com as estruturas e viemos para ficar.

O que desejamos para as mulheres negras trans e cis na política?

Desejamos que as mulheres negras trans e cis façam parte dos espaços de poder e decisão na política sem sofrer violência como racismo, machismo e LGBTfobia, e que os partidos políticos nos deem voz e vez. Que nossas pautas parem de ser sequestradas e que os partidos parem de nos usar para poder dizer que existe uma representatividade, quando de fato não há.

Nós mulheres negras trans e cis exigimos ser reconhecidas, recebidas, respeitadas e valorizadas nessa democracia. Que não sejamos mais silenciadas. Que nossas militâncias de uma vida inteira não sejam momentâneas na boca dos antidemocráticos. Que possamos nos sentir verdadeiramente inseridas no Brasil e na política.

Esperamos igualdade no meio da política e dentro dos partidos. Que haja políticas públicas para isso. Que realmente o fundo partidário possa ser bem distribuído.

Desejamos candidaturas com o devido apoio e respaldo financeiro que nos é de direito, diminuindo assim a desigualdade política, para que possamos disputar de forma igualitária nossos cargos e cadeiras.

Desejamos organização, resistência e luta. É a movimentação que trazemos da nossa história, da nossa ancestralidade que irá quebrar a estrutura machista, racista, LGBTfóbica que mantém a sociedade de opressões. Como disse Ângela Davis: “Quando a mulher negra se movimenta, toda a estrutura da sociedade se movimenta com ela”.

Quem são as mulheres que nos inspiram a participar da política?

As mulheres que nos inspiram a participar da política são as mais velhas, são nossas mães e avós, por tudo que fizeram para chegarmos até aqui onde estamos. São também as mais novas, pois é por elas que lutamos para que herdemos um mundo mais justo e melhor para se viver.

A política se faz todos os dias quando a gente respira, resiste e tenta lutar por mais direitos e se articula no nosso território.

Marielle Franco nos mostrou que é necessário ter coragem para florescer a esperança do futuro no nosso país, ocupando inclusive espaços institucionais da política.

Somos mulheres que fizeram e fazem a diferença. Mulheres como Anielle Franco, Aqualtune, Antônia Barbosa, Ângela Davis, Antonieta de Barros, Ariete, Benny Briolly, Dandara, Eliana Gonzaga, Conceição Evaristo, Mãe Estela, Mãe Menininha, Ranaivalona, Renata Souza e Vilma Reis.

Somos Áurea Carolina, Benedita da Silva, Dilma Rousseff, Erica Malunguinho, Leci Brandão, Luiza Erundina, Manuela D’Ávila Mônica Seixas, Olívia Santana, Samia Bonfim, Talíria Petrone, e tantas outras que nos inspiram.

NOTAS

- 1 OXFAM BRASIL. 2018. **País Estagnado**. Disponível em <https://bit.ly/3bmcPPw>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 2 REDE BRASIL ATUAL. 2019. **Dieese: fim do ganho real para salário-mínimo é abandono da “visão de civilização”**. 26.12.2019. Disponível em <https://bit.ly/2Vd16el>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 3 UNDP. 2020. **Human Development Report 2020 — The next frontier: Human development and the Anthropocene**. Disponível em <https://bit.ly/3pR6lZp>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 4 UOL. 2019. **IBGE: 10% mais ricos têm rendimento 13 vezes maior do que os 40% mais pobres**. 06.11.2019. Disponível em <https://bit.ly/2Gk4LDv>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 5 THE ECONOMIST. 2020. **Brazil faces hard spending choices in 2021**. 19.12.2020. Disponível em <https://econ.st/3pQlrnA>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 6 Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN). 2021. **Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil**. Disponível em <https://bit.ly/39Jok3V>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 7 AGÊNCIA IBGE. 2020. **PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 12,9% e taxa de subutilização é de 27,5% no trimestre encerrado em maio de 2020**. 30.6.2020. Disponível em <https://bit.ly/3ohFFWX>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 8 As partes contarão com trechos de entrevistas à Oxfam Brasil dos seguintes especialistas: 1) **Oscar Vilhena Vieira**, professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Direito SP, mestre em direito pela Universidade Columbia (EUA) e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP); 2) **Anielle Franco**, educadora, jornalista, escritora, feminista e diretora executiva do Instituto Marielle Franco; e 3) **Erika Hilton**, mulher negra, trans, militante, ativista dos direitos negros e LGBT, e política brasileira. Em 2018, foi eleita codeputada estadual em São Paulo. Em 2020, foi eleita vereadora na Câmara Municipal de São Paulo, sendo a mulher mais bem votada para o legislativo no Brasil naquela eleição. Hoje, preside a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de São Paulo.
- 9 DAUFEMBACK, Valdirene. 2018. **E se os presos votassem?** In: Justificando, 09.10.2018. Disponível em <https://bit.ly/3jX1mcA>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 10 Conforme se vê, entre outros, nos Arts. 198 (saúde), 204 (assistência social), e 206 (educação) da Constituição Federal.
- 11 SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. 2018. **Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos, 1926-2013**. Hucitec Editora, São Paulo.
- 12 Ibid., p. 360.
- 13 Ibid., p. 230; BBC BRASIL. 2020. **Democracia não garante queda da desigualdade, mas disparidade aumenta em ditaduras, diz vencedor do Prêmio Jabuti**. 12.01.2020. Disponível em <https://bbc.in/3tsBYPL>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 14 SOUZA. 2018, p. 287.
- 15 Ibid., p. 361.
- 16 PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. 2003. **Income inequality in the United States, 1913-1998**. The Quarterly journal of economics, v. 118, n. 1, pp. 1-41.
- 17 SOUZA. 2018, p. 294.
- 18 PAOLI, Maria Célia. 1989. **Trabalhadores e cidadania: experiência do mundo público na história do Brasil moderno**. Estudos Avançados, v. 3, n. 7, pp. 40-66.
- 19 SOUZA. 2018, p. 312.
- 20 Id.
- 21 Ibid., p. 317.
- 22 BACHA, Edmar L.; TAYLOR, Lance. 1978. **Brazilian income distribution in the 1960s: Facts' model results and the controversy**. The Journal of Development Studies, v. 14, n. 3, pp. 271-297.
- 23 SOUZA. 2018, p. 315.
- 24 Ibid., p. 328.
- 25 Id.
- 26 Souza destaca que parte do aumento da concentração de renda no topo, entre 1979 e 1987, pode ser artificial, um efeito dos distúrbios causado pelo contexto de descontrole inflacionário. Não obstante, outras evidências — como a vazão a demandas reprimidas durante a ditadura militar e incapacidade de adoção de medidas de caráter redistributivo no período — parecem indicar que esse crescimento na concentração foi real. Ver SOUZA. 2018, p. 364.
- 27 BBC Brasil. 2020.
- 28 Conforme destacado por Marcelo Medeiros na introdução de SOUZA. 2018, p. 15.
- 29 BBC Brasil. 2020.
- 30 SILVA, José Afonso da. 2005. **Curso de direito constitucional positivo**. 24ª ed., Malheiros, São Paulo, p. 350.
- 31 Ibid., p. 353.
- 32 CARVALHO, José Murilo de. 2008. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed., Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, p. 30.

- 33 Ibid.
- 34 CARVALHO. 2008, p. 31.
- 35 CHAIA, Vera. 2010. **A longa conquista do voto na história política brasileira**, p. 2. Disponível em <https://bit.ly/2H23mlw>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 36 CARVALHO. 2008, p. 39.
- 37 CHAIA. 2010, p. 2.
- 38 Ibid.
- 39 CARVALHO. 2008, p. 42.
- 40 Ibid., p. 146.
- 41 CHAIA. 2010, p. 3.
- 42 CARVALHO. 2008, p. 127.
- 43 CHAIA. 2010, p. 3.
- 44 CARVALHO. 2008, p. 146.
- 45 Por meio do Ato Institucional nº 1, de 10 de abril de 1964, 102 políticos foram cassados, incluindo João Goulart e Jânio Quadros, além de governadores e deputados da oposição.
- 46 BERTONCELO, Edison Ricardo Emiliano. 2009. **"Eu quero votar para presidente": uma análise sobre a Campanha das Diretas**. In: Lua Nova, pp. 169-196, 2009.
- 47 João Goulart, pouco antes de ser deposto pelo golpe militar de 1º de abril de 1964, havia proposto ampliar o direito ao voto aos analfabetos.
- 48 ARRETCHÉ, Marta. 2018a. **Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, n. 96, 2018. Disponível em <https://bit.ly/3hVQB9E>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 49 Ibid., p. 2.
- 50 Ibid., p. 4.
- 51 ARRETCHÉ, Marta. 2018b. **Anos da Constituição de 1988: Razões para Comemorar?** Novos estudos Cebrap, v. 37, n. 3, pp. 395-414., p. 401. Disponível em <https://bit.ly/3hVQB9E>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 52 BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. 2000. **A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**, p. 5. Disponível em <https://bit.ly/3nvFIT8>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 53 BRITO, Alessandra; FOGUEL, Miguel; KERSTENETZKY, Celia. 2017. **The contribution of minimum wage valorization policy to the decline in household income inequality in Brazil: A decomposition approach**. Journal of Post Keynesian Economics, v. 40, n. 4, p. 26.
- 54 SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. 2011. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Disponível em <https://bit.ly/3nU1ig7>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 55 Arretche. 2018b, p. 407.
- 56 Ibid., p. 412.
- 57 ALENCAR, Joana et al. 2013. **Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais**. Sociologias, v. 15, n. 32, pp. 112.
- 58 LAVALLE, Adrian Gurza. 2011. **Após a participação: nota introdutória**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 84, pp. 13-23.
- 59 AVRITZER, Leonardo. 2007. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. Dados [on-line], vol. 50, n. 3, p. 443.
- 60 Os Conselhos Nacionais de Educação e de Saúde foram criados, respectivamente, em 1911 e 1937. Ver MATEOS, Simone Biehler. 2011. **Participação Popular - A construção da democracia participativa**. Ipea - Desafios do Desenvolvimento, 05.05.2011. Disponível em <https://bit.ly/39Cxm3h>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 61 Por meio do Ato Institucional nº 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, cujas medidas incluíam a possibilidade de o presidente da República cassar mandatos legislativos (federais, estaduais e municipais); suspender direitos políticos de cidadãos; demitir ou remover juizes; demitir, remover e aposentar funcionários públicos; e decretar estado de sítio sem restrições; entre outros. O AI-5 ainda retirou direito ao *habeas corpus* para crimes de motivação política, estabeleceu a censura da imprensa, e de outros meios de comunicação, e colocou na ilegalidade reuniões políticas não autorizadas pela polícia.
- 62 KUSHNIR, Beatriz. 2015. **Cães de guarda: jornalistas e censores, do AI-5 à Constituição de 1988**. Boitempo Editorial: São Paulo.
- 63 AVRITZER, Leonardo. 2002. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, B. de S. (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Record, v. 1, p. 443.
- 64 ROCHA, Enid; VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca (Coords.). 2008. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. In: 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, p. 139.

- 65 CICONELLO, Alexandre. 2008. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From poverty to power**, p. 4. Disponível em <https://bit.ly/3dyDslx>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 66 Ibid.
- 67 PIMENTEL, Matheus. 2018. **O que são conselhos nacionais de políticas públicas. E qual seu papel**. In: Nexo Jornal, 05.12.2018. Disponível em <https://bit.ly/2FAuS9h>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 68 RIBEIRO, Jefferson Davidson Gomes et al. 2017. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais: relatório de pesquisa**. Ipea, Brasília, p. 12. Disponível em <https://bit.ly/3nX6Nuz>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 69 Ibid.
- 70 Ibid.
- 71 PIMENTEL. 2018.
- 72 CICONELLO. 2008, p. 6.
- 73 POGREBINSCHI, T. et al. 2010. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj), p. 84.
- 74 AVRITZER, Leonardo. 2012. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Ipea, Brasília, p. 5.
- 75 DE AVELINO, Daniel Pitangueira; GOULIN, Letícia Volpi. 2018. **Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto**. Texto para Discussão, p. 16. Disponível em <https://bit.ly/3nJJ6Vr>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 76 AVRITZER. 2012, p. 8.
- 77 Ibid.
- 78 CICONELLO. 2008, p. 3.
- 79 O orçamento participativo (OP) de Porto Alegre (RS), por sua vez, teve como base a experiência pioneira em Pelotas (RS), implementada em 1983 por meio do programa *Todo Poder Emana do Povo*.
- 80 DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil e SIMONE, Júlio (Orgs). 2019. **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos**. Portugal. Disponível em <https://bit.ly/3dzyNjh>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 81 Ibid., p. 37.
- 82 OLIVEIRA, Valéria Rezende de. 2013. **Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente**. In: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, v. 3, n. 1, 2013. Disponível em <https://bit.ly/2Vsslwv>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 83 BANDNEWS. 2018. **Bolsonaro: Vamos botar ponto final em todos os ativismos do Brasil**. 07.10.2018. Disponível em <https://bit.ly/3lg2yQY>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 84 CONECTAS DIREITOS HUMANOS. 2018. **Cerca de 3 mil entidades repudiam Bolsonaro por fala sobre fim do ativismo no Brasil**. 18.10.2018. Disponível em <https://bit.ly/3k7eFr8>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 85 Decreto nº 9.759, de 11 abril de 2019.
- 86 PIMENTEL, Matheus. 2019. **O alcance do decreto que mira conselhos de participação**. In: Nexo Jornal, 16.04.2019. Disponível em <https://bit.ly/3j0nW2Q>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 87 Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.
- 88 CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2019. **Extinto pelo governo, Consea é essencial para combate à fome, diz Nações Unidas**. 25.04.2019. Disponível em <https://bit.ly/2T2UdvK>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 89 FREITAS E SOUZA, Maciana. 2019. **O que é o Consea e o que significa seu desmonte?** In: Justificando, 07.01.2019. Disponível em <https://bit.ly/3j0Tci8>. Acessado em 29 de julho de 2021; GONZALEZ, Amelia. 2019. **Estão desmontando o Sistema de Segurança Alimentar, diz ex-presidente do Consea**. In: G1, 07.01.2019. Disponível em <https://glo.bo/3j5KEGI>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 90 O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) era órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, integrante o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Composto por 60 integrantes, sendo dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, a Presidência do Conselho era exercida por representante da sociedade civil, indicado entre os seus membros e designado pela Presidência da República. O órgão tinha entre suas atribuições o controle social e a participação da sociedade na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), contemplado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em regime de colaboração com as demais instâncias do Sisan.
- 91 LEÃO, Marília; MALUF, Renato S. 2012. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos, 2012. Disponível em <https://bit.ly/37tRBxt>. Acessado em 29 de julho de 2021.

- 92 G1. 2020b. **Rosa Weber suspende decisão do Conama que revogou proteção a manguezais e restingas**. 29.10.2020. Disponível em <https://glo.bo/37AGdAe>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 93 Rede Pensann. 2021.
- 94 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. 2021. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. 12.02.2021. Disponível em <https://bit.ly/3A9ISyh>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 95 SOUZA, Maciana Freitas e. 2019. **O desmonte no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. In: Justificando, 09.09.2019. Disponível em <https://bit.ly/2LIDDk2>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 96 SILVEIRA, Evanildo da. 2020. **Novo Conama completará um ano esvaziado e sem se reunir**. In: O Eco, 31.03.2020. Disponível em <https://bit.ly/37kSt9v>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 97 REIS, Sofia. 2020. **Conama derruba resoluções que restringiam o desmatamento em manguezais e restingas**. In: G1, 28.9.2020. Disponível em <https://glo.bo/2FB4CLQ>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 98 ALENCAR, Joana et al. 2013. **Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais**. Sociologias, v. 15, n. 32, pp. 112-146.
- 99 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2020. **Restabelecidas normas do Conama sobre áreas de proteção e licenciamento**. 29.10.2020. Disponível em <https://bit.ly/2XDHstv>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 100 MATOSO, Filipe. 2015. **Dilma sanciona reforma política, mas veta doação de empresa a campanha**. In: G1, 29.09.2015. Disponível em <https://glo.bo/36yJh0l>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 101 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650.
- 102 RAMALHO, Renan. 2015. **Supremo proíbe doação de empresas para campanhas eleitorais**. In: G1, 17.09.2015. Disponível em <https://glo.bo/36w6QH8>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 103 Cf. art. 23, § 1º, da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.
- 104 Conforme Art. 23, § 2º-A, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, com a redação da Lei nº 13.878, de 3 de outubro de 2019.
- 105 NOVA CANA. 2018a. **Rubens Ometto, da Cosan, é o maior doador individual das eleições 2018**. 21.09.2018. Disponível em <https://bit.ly/2JHRy9i>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 106 NOVA CANA. 2018b. **A bancada de Rubens Ometto: 25 candidatos que receberam doações em 2018 foram eleitos**. 23.10.2018. Disponível em <https://bit.ly/3qkjPDL>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 107 VENTURINI, Lilian. 2016. **Tempo de campanha menor prejudica eleitor, diz ministro do TSE**. In: Nexo Jornal, 25.09.2020. Disponível em <https://bit.ly/3mE7Tdz>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 108 Disponível em <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 109 ARAÚJO, Clara. 1998. **Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil**. Estudos feministas, pp. 71-90.
- 110 FOLHA DE SÃO PAULO. 2020. **Partidos admitem uso de candidatas laranjas e tentam se blindar para as eleições**. 08.09.2020. Disponível em <https://bit.ly/340XkdF>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 111 INSTITUTO ALZIRAS. 2020. **Perfil das Prefeitas no Brasil (2017-2020)**. Disponível em <https://bit.ly/350wgw2>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 112 INESC. 2014. **Perfil dos candidatos às eleições 2014 — Sub-representação de negros, indígenas e mulheres: Desafios à democracia**. Disponível em <https://bit.ly/37htj6R>. Acessado em 29 de julho de 2021; CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. 2015. **A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil**. In: Revista Brasileira de Ciência Política, n. 16, pp. 121-151; CARTA CAPITAL. 2016. **O retrato da política brasileira: branca, masculina e proprietária**. 05.10.2016. Disponível em <https://bit.ly/3jaAnZV>. Acessado em 29 de julho de 2021; CAMPOS, Luiz Augusto. 2020. **Por que precisamos de mais negros e negras na política?** In: El País Brasil. 01.09.2020. Disponível em <https://bit.ly/3i5AkPz>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 113 CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2018b. **Número de deputados negros cresce quase 5%**. 08.10.2018. Disponível em <https://bit.ly/3g7ymh2>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 114 OLIVEIRA, Mayara. 2019b. **Parlamentares pretas ou pardas são apenas 2,36% do Congresso**. In: Metrôpoles, 10.12.2019. Disponível em <https://bit.ly/3mxntaS>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 115 CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2018b. **Número de deputados negros cresce quase 5%**. 08.10.2018. Disponível em <https://bit.ly/3g7ymh2>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 116 OLIVETO, Paloma. 2018. **Sub-representada, bancada de mulheres negras crescerá 30% em 2019**. In: Correio Braziliense, 20.10.2019. Disponível em <https://bit.ly/3m0sMPo>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 117 JUCÁ, Beatriz. 2018. **Como a primeira mulher indígena conquistou uma vaga na Câmara Federal**. In: El País, 10.10.2018. Disponível em <https://bit.ly/31rLc3Y>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 118 Em 2018, dois terços das cadeiras do Senado Federal (54) foram renovadas.

- 119 EBC. 2016. **Seis indígenas são eleitos para o cargo de prefeito no primeiro turno**. 06.10.2016. Disponível em <https://bit.ly/31u5R7b>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 120 FERNANDES, Marcella. 2018. **Mulheres negras ou pardas são apenas 3% de todos prefeitos, revela estudo**. In: HuffPost Brasil, 25.07.2018. Disponível em <https://bit.ly/34ljhV1>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 121 Ibid.
- 122 DE OLHO NOS RURALISTAS. 2016. **Número de vereadores indígenas aumenta 30%; PT e PSDB elegem mais**. 05.10.2016. Disponível em <https://bit.ly/3oapnzD>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 123 TSE. 2018. **Eleições 2016: país elege 7.803 vereadoras e 638 prefeitas em primeiro turno**. 10.10.2016. Disponível em <https://bit.ly/3dKilb4>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 124 GÊNERO E NÚMERO. 2016. **Com vitórias marcantes na vereança, mulheres seguem sub-representadas após primeiro turno**. 05.10.2016. Disponível em <https://bit.ly/2ThcZ2w>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 125 CABALLERO, Miguel. 2016. **Da Maré, Marielle Franco chega à Câmara como a quinta mais votada**. In: Jornal O Globo. 04.10.2020. Disponível em <https://glo.bo/2Tg66CQ>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 126 OXFAM BRASIL. 2018b. **Nota da Oxfam Brasil sobre o assassinato da vereadora Marielle Franco**. 16.03.2018. Disponível em <https://bit.ly/3g9bs9o>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 127 FERREIRA, Lola. 2020. **Mulheres negras são alvo de violência política em ano eleitoral e buscam soluções para ataques cada vez sofisticados**. In: Gênero e Número, 27.08.2020. Disponível em <https://bit.ly/2VuPNPr>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 128 RODRIGUES, Cristiano. 2020. **Afro-Latinos em Movimento: Protesto Negro e Ativismo Institucional no Brasil e na Colômbia**. Editora Appris, Curitiba, 2020.
- 129 RIOS, Flavia; PEREIRA, Ana Claudia; RANGEL, Patrícia. 2017. **Paradoxo da igualdade: gênero, raça e democracia**. Ciência e Cultura, v. 69, n. 1, p. 39.
- 130 Campos. 2020.
- 131 Campos & Machado. 2015.
- 132 LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. 2010. **Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006**. Opinião pública, v. 16, n. 2, pp. 366-39; SILVA, Bruno Fernando da; CERVI, Emerson Urizzi. 2017. **Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014**. Revista Brasileira de Ciência e Política, Brasília, n. 23, pp. 75-110.
- 133 GAXIE, Daniel. 2012. **As lógicas do recrutamento político**. Revista Brasileira de Ciência e Política, Brasília, n. 8, pp. 165-208.
- 134 CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. 2017. **O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014**. In: Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 61, pp. 125-142.
- 135 Ibid.
- 136 FRANCO, Anielle (2020). **Está nas mãos do TSE promover eleições antirracistas**. In: El País Brasil, 14.8.2020. Disponível em <https://bit.ly/3dLuDVo>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 137 CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2020. **Projeto prevê cota mínima de candidatos negros nas eleições para o Poder Legislativo**. 10.08.2020. Disponível em <https://bit.ly/2Hni1l6>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 138 BARBIERI, Catarina Helena Cortada et al. 2019. **Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019)**. Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada (CPJA). Disponível em <https://bit.ly/2Tif8uN>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 139 Ibid., p. 75.
- 140 TSE. 2020. **Divisão do Fundo Eleitoral e do tempo de TV deve ser proporcional ao total de candidatos negros, decide TSE**. 25.08.2020. Disponível em <https://bit.ly/3odJZa7>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 141 BRASIL DE FATO. 2020. **Plataforma pede distribuição proporcional do fundo eleitoral para candidaturas negras**. 20.07.2020. Disponível em <https://bit.ly/3jdWNJS>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 142 VALENTE, Fernanda. 2020a. **Lewandowski manda aplicar incentivos para candidatos negros já nestas eleições**. In: Consultor Jurídico, 10.09.2020. Disponível em <https://bit.ly/3m7lhV0>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 143 VALENTE, Fernanda. 2020b. **Incentivos para candidatos negros deverão ser aplicados já nesta eleição, diz STF**. In: Consultor Jurídico, 03.10.2020. Disponível em <https://bit.ly/3oiqhFA>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 144 FRANCO, Daniele. 2020b. **O novo normal: Eleições 2020 em meio à pandemia de covid-19**. In: O Tempo, 13.10.2020. Disponível em <https://bit.ly/36zyHWW>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 145 Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020. Ver CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2020b. **Câmara aprova adiamento das eleições municipais para novembro; PEC será promulgada nesta quinta**. 01.07.2020. Disponível em <https://bit.ly/2J-KemFa>. Acessado em 29 de julho de 2021.

- 146 BRAGON, Ranier; GARCIA, Guilherme; FARIA, Flávia. 2020. **Homem branco é o candidato padrão a prefeito nas 95 maiores cidades do país.** In: Folha de S.Paulo, 13.10.2020. Disponível em <https://bit.ly/2TdU9ZR>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 147 IG. 2020a. **TSE indica recorde de candidatos negros e mulheres em 2020.** Disponível em <https://bit.ly/31s4ZzV>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 148 JARDIM, Luiza; BRAGATTO, Rachel Callai. 2020. **Em eleição de maioria negra, partidos investem mais nos homens brancos.** In: Observatório das Eleições, 21.10.2020. Disponível em <https://bit.ly/34kY4dT>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 149 BRAGON, Ranier; GARCIA, Guilherme; FARIA, Flávia. 2020. **Homem branco é o candidato padrão a prefeito nas 95 maiores cidades do país.** In: Folha de S.Paulo, 13.10.2020. Disponível em <https://bit.ly/2TdU9ZR>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 150 BRAGON, Ranier. 2020. **Cidade de São Paulo tem 74% do dinheiro público de campanha na mão de candidatos brancos.** In: Folha de S.Paulo, 12.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/3mFdiRw>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 151 ZIGONI, Carmela. 2020. **Eleições 2020: candidaturas negras disputam em condições de extrema desigualdade.** In: O Estado de S. Paulo, 31.10.2020. Disponível em <https://bit.ly/2VytUi3>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 152 Ibid.
- 153 BRAGON, Ranier; GARCIA, Guilherme; YUKARI, Diana. 2020. **Menos de 1% dos candidatos concentram 80% dos fundos públicos de campanha.** In: Folha de S.Paulo, 25.10.2020. Disponível em <https://bit.ly/2Vx7ZHU>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 154 GERALDO, Nathália. 2020. **Eleições: por que algumas mulheres negras estão em candidaturas coletivas?** In: Universa UOL, 10.10.2020. Disponível em <https://bit.ly/3mcgPGA>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 155 DIÁRIO DE GOIÁS. 2016. **Grupo é eleito para "mandato coletivo" de vereador em Goiás.** 12.10.2016. Disponível em <https://bit.ly/2TgU47W>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 156 Disponível em <https://gabinetona.org/site/>.
- 157 Disponível em <https://www.bancadaativista.org/>.
- 158 Disponível em <https://www.juntacodeputadas.com.br/>.
- 159 MADER, Helena. 2020. **Defesa do feminismo, dos livros e da maçanha: as causas das 331 candidaturas coletivas.** In: Revista Crusoé, 28.09.2020. Disponível em <https://bit.ly/3km61F4>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 160 IG. 2020b. **Candidaturas coletivas: entenda o fenômeno político que não para de crescer.** 18.10.2020. Disponível em <https://bit.ly/34oqCU1>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 161 G1. 2020. **PSOL oficializa candidatura coletiva à Prefeitura de Natal.** 14.09.2020. Disponível em <https://glo.bo/2Tmu3Ux>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 162 GIOVANAZ, Daniel. 2020. **Mandatos coletivos oxigenam casas legislativas e expõem necessidade de regulamentação.** In: Brasil de Fato, 22.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/39EpP49>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 163 FRANCO, Marcella. 2020c. **Professora eleita vereadora quer combate ao machismo em "gabinete" de bancada feminista na Câmara de São Paulo.** In: Folha de S.Paulo, 17.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/3g6u8pY>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 164 FRANCO, Marcella. 2020d. **Quilombo Periférico chega à Câmara de SP sob o lema da disposição do arroz e feijão.** In: Folha de S.Paulo, 20.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/3mD0xXH>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 165 DUARTE, Catarina. 2020. **Cinco mulheres formam o primeiro mandato coletivo de Florianópolis.** In: ND+, 16.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/3oibRsT>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 166 VIANA, Theyse. 2020. **Mulheres da periferia elegem 1º mandato coletivo de Fortaleza.** In: G1, 16.11.2020. Disponível em <https://glo.bo/3mDwz1>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 167 A TARDE. 2020. **Câmara recebe formato inédito de candidatura coletiva em 2021 com "Pretas por Salvador".** 18.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/3g7P6Vy>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 168 REVISTA CLÁUDIA. 2020. **Apesar de cotas, homens e brancos ainda são maioria entre os eleitos.** 30.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/3mHrpFZ>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 169 Ibid.
- 170 MATOS, Thaís. 2020. **Candidatas saem derrotadas no 2º turno, e país terá apenas uma capital governada por uma mulher.** In: G1, 29.11.2020. Disponível em <https://glo.bo/3mEHso1>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 171 CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2020c. **Mulheres representam 16% dos vereadores eleitos no País.** 17.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/39ErXJ7>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 172 TSE. 2020c. **Mulheres representam apenas 12% dos prefeitos eleitos no 1º turno das Eleições 2020.** 24.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/2VwCk9G>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 173 BAPTISTA, Rodrigo. 2020. **Brasil tem mais negros eleitos, mas sub-representação permanece.** In: Agência Senado, 18.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/3g5SaBD>. Acessado em 29 de julho de 2021.

- 174 VELASCO, Clara. 2020. **Mesmo com aumento das candidaturas negras, Câmaras municipais seguem com maioria branca no país**. In: G1, 17.11.2020. Disponível em <https://glo.bo/3mEm-qpK>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 175 GÊNERO E NÚMERO. 2020. **Negros serão 44% dos vereadores nas capitais brasileiras em 2021**. 16.11.2016. Disponível em <https://bit.ly/36EX5qe>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 176 Macapá não realizou eleições municipais nas datas oficiais devido a suspensão do pleito pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em decorrência de crise de fornecimento de energia elétrica no Estado do Amapá.
- 177 Embora nenhuma pessoa negra tenha sido eleita para a Câmara de Florianópolis (SC), a cidade foi uma das capitais que elegeu candidatura coletiva — a Coletiva Bem Viver — que, embora representada nas urnas por uma mulher branca — a educadora Cíntia Mendonça — é composta por duas mulheres negras e uma indígena. Sobre esse debate, ver Giovanaz (2020).
- 178 CORREA, Suzana. 2020. **Erika Hilton: Como a afro-transsexual da periferia tornou-se a mulher mais votada do Brasil**. In: Jornal O Globo, 24.11.2020. Disponível em <https://glo.bo/2JPJH-qk>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 179 OLIVEIRA, Joana. 2020. **Erika Hilton: “Este é o país dos paradoxos, que elege mulheres negras e tem homens negros assassinados”**. In: El País Brasil, 23.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/3mSDs3H>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 180 TV CULTURA. 2021. **Erika Hilton é eleita presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Vereadores de SP**. 23.03.2021. Disponível em <https://bit.ly/2UP5lQN>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 181 Karen Santos (PSOL). Ver GOMES, Luís Eduardo. 2020. **Karen Santos: de um movimento que cabia num elevador a vereadora mais votada de Porto Alegre**. In: Sur21, 17.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/2Jz0491>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 182 Dani Portela (PSOL). Ver JORNAL DO COMÉRCIO. 2020. **Dani Portela é a vereadora eleita com mais votos no Recife**. 16.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/39HrRRe>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 183 Dra. Michelle (PDT). Ver VITOR, Lucas. 2020. **Dra. Michelle é a mais votada para vereadora em Rio Branco; veja a lista dos 17 eleitos**. In: Acre 24 horas, 15.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/37ySiBB>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 184 Thainara Faria (PT). Ver A CIDADE ON. 2020. **‘Entenderam o que o nosso mandato representava’, diz Thainara Faria**. 16.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/3qnnK9>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 185 Duda Salabert (PDT). Ver GIRUNDI, Danilo. 2020. **“Vitória dos direitos humanos”, diz 1ª vereadora trans e a mais votada da história de Belo Horizonte**. In: G1, 16.11.2020. Disponível em <https://glo.bo/3lFKXcK>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 186 Linda Brasil (PSOL). Ver CARVALHO, Ketryn. 2020. **Linda Brasil é a primeira mulher trans eleita vereadora em Aracaju**. In: BOL, 16.11.2020. Disponível em <https://bit.ly/3mGJmon>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 187 FONTANA, Guilherme. 2020. **Quem são os vereadores trans eleitos em 2020**. In: G1, 20.11.2020. Disponível em <https://glo.bo/2L7tbT6>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 188 Carol Dartora (PT). Ver YANO, Célio. 2020. **Carol Dartora quer combater invisibilidade e preconceito: “Somos negros de Curitiba, sim”**. In: Gazeta do Povo, 02.12.2020. Disponível em <https://bit.ly/3mGSPMe>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 189 Camila Valadão (PSOL). Ver MENDONÇA, Máira. 2020. **Câmara de Vitória terá primeira vereadora negra**. In: G1, 16.11.2020. Disponível em <https://glo.bo/3qnlKHH>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 190 Jô Oliveira (PCdoB). Ver CALDAS, Felipe. 2020. **Vinda do movimento estudantil, Jô Oliveira é a primeira negra eleita vereadora de Campina Grande**. In: G1, 17.11.2020. Disponível em <https://glo.bo/2JPKxmY>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 191 REVISTA GALILEU. 2020. **Representatividade indígena e quilombola cresce nas eleições de 2020**. 19.11.2020. Disponível em <https://glo.bo/3lG4qtR>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 192 Disponível em <https://bit.ly/3hEDWsA>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 193 Disponível em <https://bit.ly/2UoQEUY>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 194 Disponível em <https://bit.ly/3hU70wz>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 195 EMC nº 3 à PEC nº 125/2011. Disponível em <https://bit.ly/3dP-36no>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 196 EMC nº 6 à PEC nº 125/2011. Disponível em <https://bit.ly/3qM-B1Ce>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 197 EMC nº 1 à PEC nº 125/2011. Disponível em <https://bit.ly/3hBsq13>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 198 EMC nº 4 à PEC nº 125/2011. Disponível em <https://bit.ly/3j0-bUXE>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 199 EMC nº 4 à PEC nº 125/2011. Disponível em <https://bit.ly/3y-soWoE>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 200 REQ nº 33/2021 à PEC nº 125/2011. Disponível em <https://bit.ly/36mJ8MI>. Acessado em 29 de julho de 2021.

- 201 EMC nº 5 à PEC nº 125/2011. Disponível em <https://bit.ly/3Avulhl>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 202 EMC nº 7 à PEC nº 125/2011. Disponível em <https://bit.ly/3AusjNH>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 203 AMADO, Guilherme. 2021. **Proposta de reforma eleitoral quer diminuir transparência de gastos de candidatos**. In: Metrôpoles, 01.07.2021. Disponível em <https://bit.ly/2TLCEE9>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 204 BRANT, Danielle & BRAGON, Ranier. 2021. **Câmara quer censurar divulgação de pesquisas eleitorais e exigir taxa de acerto de resultados**. In: Folha de S.Paulo, 06.07.2021. Disponível em <https://bit.ly/3hKX2x4>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 205 DI CUNTO, Raphael. 2021. **Reforma com 878 artigos muda de eleição a 'fake news'**. In: Valor Econômico, 23.06.2021. Disponível em <https://glo.bo/3yida0g>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 206 ISSA, Marcelo & STEIBEL, Fabro. 2021. **O tsunami eleitoral por trás da CPI da covid**. In: Folha de S.Paulo, 02.07.2021. Disponível em <https://bit.ly/3yy1WUW>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 207 CLAVERY, Elisa. 2021. **Câmara decide usar proposta de 2011 para queimar etapas e tentar mudar sistema eleitoral**. In: G1, 07.04.2021. Disponível em <https://glo.bo/3ABSdif>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 208 MELLO, Bernardo. 2021. **Com distritão, Câmara teria aumento de homens brancos, mais velhos e reeleitos, aponta levantamento**. In: Jornal O Globo, 05.07.2021. Disponível em <https://glo.bo/3hHimUj>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 209 AFLALO, Hannah Maruci. 2021. **O distritão é um projeto de (manutenção) do poder**. In: O Estado de S. Paulo, 22.06.2021. Disponível em <https://bit.ly/3AA1g3g>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 210 Id.
- 211 FRENTE PELO AVANÇO DOS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES – FADPM. 2021. **O que está em jogo para as mulheres na nova Proposta de Reforma Eleitoral? Nota Técnica nº 2**. Disponível em <https://bit.ly/3dQIP5k>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 212 WALTERBERG, Guilherme. 2021. **Reforma política deve diminuir candidatos e criar cota feminina, diz presidente da comissão**. In: Poder360, 12.06.2021. Disponível em <https://bit.ly/3wsLnZg>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 213 FADPM. 2021.
- 214 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. 2021. **Mulheres na política: nota técnica analisa reserva de 15% de assentos nas casas legislativas**. 29.06.2021. Disponível em <https://bit.ly/36hqKoe>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 215 ARAÚJO, Clara; FABRIS, Lígia & FERRETI, Michelle. 2021. **A reforma política e os mitos sobre a participação política de mulheres: Simulações sobre os 15% de reserva de cadeiras e seus efeitos nos parlamentos proporcionais do Brasil**. Nota Técnica nº 1 – Fórum Fluminense Mais Mulheres na Política. Disponível em <https://bit.ly/2Uy3X4P>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 216 Ibid., p. 3.
- 217 Ibid., p. 6.
- 218 Ibid., p. 10.
- 219 FADPM. 2021, p. 8.
- 220 ARAÚJO, FABRIS & FERRETI. 2021, p. 16.
- 221 FADPM. 2021, p. 7.
- 222 Disponível em <https://ourworldindata.org/coronavirus>. Acessado em 28 de junho de 2021.
- 223 ADEGUNSOYE, Ayodeji; VENTURA, Iazsmin Bauer; LIARSKI, Vladimir M. 2020. **Association of Black Race with Outcomes in COVID-19 Disease: A Retrospective Cohort Study**. Annals of the American Thoracic Society, v. 17, n. 10, pp. 1336-1339.
- 224 BERTONI, Estêvão. 2021. **Ministério paralelo da Saúde: qual o problema de sua existência**. In: Nexo Jornal, 7.6.2021. Disponível em <https://bit.ly/3AbyXYS>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 225 FOLHA DE SÃO PAULO. 2021. **'Não se tratava de ideologia, era o velho esquema de corrupção', diz Randolfe sobre caso Covaxin**. 28.06.2021. Disponível em <https://bit.ly/3Aef9UL>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 226 OXFAM BRASIL, INSTITUTO ALZIRAS & INSTITUTO MARIELLE FRANCO. 2021. **Carta Preta – A Política Que Queremos**. Julho de 2021. Disponível em <https://bit.ly/3qDxR3T>. Acessado em 29 de julho de 2021.
- 227 Realizado pela Oxfam Brasil, em parceria com o Instituto Alzirias e o Instituto Marielle Franco, e o apoio da União Europeia e da Prefeitura de Barcelona (ESP), a Jornada das Pretas 2021 ocorreu nos dias 30 de abril, e 4 e 8 de maio de 2021, tendo como objetivo promover o intercâmbio de saberes e práticas, além de sistematizar experiências de participação política de mulheres negras nas eleições no Brasil. Mais informações em <https://bit.ly/3wmAb0g>.
- 228 OXFAM BRASIL, INSTITUTO ALZIRAS & INSTITUTO MARIELLE FRANCO. 2021, p. 2.
- 229 Id.
- 230 Ibid., p. 4.



OXFAM BRASIL

Avenida Pedroso de Moraes, 272 - 8º andar
Pinheiros - São Paulo - SP - Brasil - CEP 05420-000
(11) 3811-0400

www.oxfam.org.br